

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

लोक वित्त

(PUBLIC FINANCE)

डॉ. डी. एन. गुर्दू

माइक्रो इकानामिक थ्योरी, मैक्रो इकानामिक थ्योरी एवं
अन्तर्राष्ट्रीय अर्थशास्त्र आदि पाठ्यपुस्तकों के रचयिता

कॉलेज बुक डिपो

जयपुर • नयी दिल्ली • मुंबई

© PUBLISHERS

All Rights Reserved with the Publishers

No part of this book may be reproduced/translated by any means without written permission of the publishers. This book is sold subject to Jaipur jurisdiction only

ISBN 81 85789 42 8

First Edition 1970

Thoroughly Revised Edition 1998



Note Due care and diligence has been taken while editing and printing the book. neither the author nor the publishers of the book hold any responsibility for any mistake

Published by College Book Depot, 83 Tripolia Bazar Jaipur 2

Branches 2/44 Ansari Road Daryaganj New Delhi 2

601 Atlas Lokhandwala Complex Andheri (West) Mumbai 53

Type setting at Amaryoti Computers Jaipur 2

Printed at S. L. Offset Printers Jaipur

प्रकाशकीय

लोक वित्त अर्थशास्त्र का एक अभिन्न एवं अति महत्वपूर्ण भाग है । विशेषकर 1930 के बाद के केन्स के क्रान्तिकारी विचारों से राजकीय नियंत्रण से सरकारी क्षेत्र के महत्व में अभूतपूर्व वृद्धि हुई । एडम रिमथ के समय से आधुनिक काल तक लोक वित्त की प्रकृति में परिवर्तन एक लोक कल्याणकारी सरकार की स्थापना आर्थिक विकास में विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के स्वरूप के निर्धारण में लोक वित्त एक अहम् भूमिका निभाता है ।

इस पुस्तक में लोक वित्त से संबंधित विभिन्न विचारधाराओं एवं सिद्धांतों का अध्ययन सरल और सुगठित रूप से किया गया है । भारतीय लोक वित्त के विभिन्न पहलुओं को इस पुस्तक का आधारबिंदु बनाया गया है । यथास्थान एवं आवश्यकतानुसार चित्रों, सारख्यो एवं उदाहरणों के माध्यम से तथ्यों को स्पष्ट किया गया है । पाठ्य सामग्री का सकलन इस प्रकार से किया गया है कि यह पुस्तक विभिन्न विश्वविद्यालयों के पाठ्यक्रमों का समावेश करती है एवं नवीनतम पठनीय सामग्रियों का जैसे आर्थिक समीक्षा राजा चलेया समिति रिपोर्ट भारत सरकार के बजट प्रपत्रों का समुचित सकलन करती है ।

यह पुस्तक विभिन्न प्रतियोगी परीक्षाओं—आई ए एस आदि की तैयारी कर रहे विद्यार्थियों के लिए भी अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्ध होगी ।

प्रकाशक

दो शब्द

कल्याणकारी राज्य के आदर्श ने 'लोक वित्त' के अध्ययन को महत्त्वपूर्ण बना दिया है। अर्थशास्त्रीय विज्ञान के लिए ही नहीं, अपितु राज्य की महत्त्वपूर्ण नीतियों के निर्माण एवं क्रियान्वयन में इसकी भूमिका केन्द्रीय है। यह देश के आर्थिक जीवन में नया प्राण फूँकता है तथा अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर प्रकृति एवं दिशा का भी यह निर्धारण करता है। देश के आर्थिक सामाजिक राजनीतिक और सांस्कृतिक जीवन में परिवर्तन लाने की दृष्टि से भी यह एक बहुत ही प्रभावी साधन-यन्त्र है। भविष्य में इसका महत्त्व बढ़ेगा यह प्रश्न भी निर्विवाद है। देश के प्रबुद्ध वर्ग से यह अपेक्षा की जाती है कि वह लोक वित्त की समस्याओं का गम्भीर अध्ययन करे।

प्रस्तुत रचना लोक वित्त की विषय-वस्तु तथा रीति-नीतियों को समझाने का एक विशेष प्रयास है। बौद्धिक विवेचन की दृष्टि से गम्भीर होते हुए भी यह विषय रुचिकर और बोधगम्य बन सके इसका पूरा-पूरा प्रयास किया गया है। यथास्थान एवं आवश्यकतानुसार चित्र सौख्य और उदाहरण आदि के माध्यम से तथ्यों को स्पष्ट किया गया है। भारतीय अर्थतन्त्र का विशेष सन्दर्भ प्रस्तुत रचना को मूल्यवान बनाता है। आँकड़े एवं तथ्य नवीनतम हैं। आशा है पाठक-जगत् इसका स्वागत कर हमारा उत्साहवर्द्धन करेगा।

डी एन गुह्

अनुक्रमणिका

1. लोक वित्त की प्रकृति और क्षेत्र (Public Finance : Nature and Scope)

लोक वित्त का अर्थ एवं परिभाषाएँ (1) लोक वित्त की विषय-सामग्री एवं क्षेत्र (3) लोक वित्त की प्रकृति (4) राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में लोक वित्त की भूमिका (भारत के विशेष सन्दर्भ में) (6) लोक वित्त और निजी वित्त में अन्तर (10) अधिकतम सामाजिक उत्पन्न का सिद्धान्त (14) लोक वित्त का अन्य विज्ञानों से सम्बन्ध (22)

2. अर्थव्यवस्था में सरकार की भूमिका एवं राजकीय कार्य के लिए क्षेत्र, इष्टतम बजट-व्यवस्था 25

(The Role of Government in the Economy and the Scope for Fiscal Action, Optimal Budgeting)

सरकारी हस्तक्षेप की प्रकृति (26) आर्थिक क्षेत्र में सरकारी हस्तक्षेप का महत्व (28) राज्य की आर्थिक क्रियाओं का क्षेत्र (32) आधुनिक राज्य की आर्थिक क्रियाएँ (33) राज्य के आर्थिक जीवन में सक्रिय भाग लेने के सम्भाव्य ससाधन (37) तीव्र आर्थिक विकास के लिए सरकारी प्रयास (38) अनुकूलतम/इष्टतम बजट-व्यवस्था (43) इष्टतम बजट का निर्माण (44) मसग्रेव का अनुकूलतम/इष्टतम बजट मॉडल (46) रोजगार रथादित्व (49)

3. सार्वजनिक व्यय सिद्धान्त एवं उत्पादन तथा वितरण पर प्रभाव 50

(Public Expenditure Theory & Effects on Production and Distribution)

सार्वजनिक व्यय का अर्थ और बढ़ता हुआ महत्व (50) सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के कारण अथवा सार्वजनिक व्यय का उद्गम व विकास (51) सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय में अन्तर (56) सार्वजनिक व्यय के प्रनियम या सिद्धान्त (57) दैनिक के विचार (61) सार्वजनिक व्यय का वर्गीकरण (61) सार्वजनिक व्यय का नियन्त्रण (69) सार्वजनिक व्यय का उत्पादन और रोजगार पर प्रभाव (71) सार्वजनिक व्यय का वितरण पर प्रभाव (74) सार्वजनिक व्यय के प्रतिकूल प्रभाव (76) भारत में सार्वजनिक व्यय (77) सार्वजनिक व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ (77)

4. सार्वजनिक आय एवं उसका कार्यात्मक तथा आर्थिक वर्गीकरण 79

(Public Revenue and its Functional and Economic Classification)

सार्वजनिक आय का अर्थ और महत्व (79) एक अच्छी आय-प्रणाली (80) सार्वजनिक आय का वर्गीकरण (80) सार्वजनिक आय के साधन (83)

5. करारोपण एवं उसके सिद्धान्त 92

(Taxation and Canons of Taxation)

कर का अर्थ एवं परिभाषाएँ (92) कर की विशेषताएँ (93) करारोपण के उद्देश्य (94) करारोपण के प्रनियम या सिद्धान्त (96) एडम स्मिथ के करारोपण के सिद्धान्त (97) करारोपण के अन्य सिद्धान्त (99) लिन्डाल का मॉडल (101) एक अच्छी कर-प्रणाली की विशेषताएँ (103) विकासशील अर्थव्यवस्था में कर-पद्धति अथवा विकास के लिए कर-नीति (104)

6 करारोपण में न्याय

107

(Justice in Taxation Equal Equi Proportional and Equi Marginal Cost Aggregate Sacrifice)

वित्तीय सिद्धान्त (107) लाभ का सिद्धान्त (108) सेवा लागत का सिद्धान्त (109) आधुनिक मत अधिकतम कल्याण का सिद्धान्त (116)

7 एकाधिकार और पूर्ण प्रतियोगिता में करापात

118

(The Incidence of Taxation Under Monopoly and Perfect Competition)

करापात का अर्थ (118) करापात की समस्या के अध्ययन का महत्व (121) कर विवर्तन अर्थ एवं विशेषताएँ (122) कर विवर्तन और कर वजन में भेद (123) कर भार के कुछ प्राचीन सिद्धान्त (124) करापात का आधुनिक सिद्धान्त निर्धारक तत्व (125) पूर्ण प्रतियोगिता में करापात (127) एकाधिकार में करापात (136) एकाधिकारिक प्रतियोगिता की दशा में कर विवर्तन (139) आय कर का करापात (143) सम्पत्ति कर करापात (145) व्यावसायिक लाभ पर लगे कर का करापात (147) बिक्री करों एवं उत्पादन करों का करापात (148) करापात के आधुनिक विचार (149)

8 करारोपण का प्रभाव एवं कर प्रणाली की प्रगतिशीलता

152

(The Effects of Taxation & Progression of Tax System)

करारोपण के उत्पादन पर प्रभाव (152) आर्थिक साधनों के लिए विभिन्न उपयोगों और स्थानों पर प्रभाव (157) प्रत्यक्ष करारोपण का आय व सम्पत्ति वितरण पर प्रभाव (158) करारोपण के अन्य प्रभाव (163) करों की प्रगतिशीलता की मात्रा का मापन तथा सम्पूर्ण कर प्रणाली की प्रगतिशीलता (168)

9 भारतीय कर प्रणाली के लक्षण

170

(Salient Features of the Indian Tax System)

भारत में कराधान का ढाँचा और भारतीय कर प्रणाली के प्रमुख लक्षण (170) भारतीय कर नीति के उद्देश्यों की प्राप्ति में व्यापारिक कठिनाइयों (173) भारतीय कर व्यवस्था के दोष (173) भारत में कर प्रणाली में सुधार के सुझाव (177) भारतीय कर प्रणाली में सुधार के सरकारी प्रयत्न (180) राष्ट्रीय विकास और कर प्रणाली (191)

10 भारत में सघ सरकार के प्रमुख कर

196

(Major Taxes of the Union Government)

सघ सरकार की आय के कर साधन (197) आय पर कर (198) भारत सरकार को आय कर से प्राप्ति (202) निगम कर (203) पूँजी लाभ कर (204) आय पर लगाए जाने वाले करों का मूल्यांकन (205) पूँजी पर लगाए जाने वाले कर (206) भारत में आस्ति कर या सम्पदा शुल्क (206) उपहार कर या दान कर (207) धन कर (210) व्यय कर (212) सघ सरकार के प्रत्यक्ष करों का मूल्यांकन (213) सघ सरकार के अप्रत्यक्ष कर या वस्तु करारोपण (213) सघीय या केन्द्रीय उत्पादन शुल्क (214) सीमा शुल्क (216)

11 भारत में केन्द्र और राज्य सरकारों की आय की प्रमुख प्रवृत्तियाँ और भारत के विशेष सन्दर्भ में एक विकासशील अर्थ व्यवस्था की कर संरचना में मुख्य परिवर्तन

220

(Main Trends in the Revenues of the Central and State Government in India & Major Changes in the Tax Structure of a Developing Economy with Special Reference to India)

केन्द्रीय सरकार की आय की प्रमुख प्रवृत्तियाँ (220) केन्द्रीय सरकार की पूँजीगत प्रसिधियाँ (226) राज्य सरकारों की आय की मुख्य प्रवृत्तियाँ (228) राज्य सरकारों की पूँजीगत प्रसिधियाँ (230) भारत में कर-सुधार (230) भारत के विशेष सन्दर्भ में एक विकासशील अर्थ-व्यवस्था की कर-संरचना में मुख्य परिवर्तन (234)

12. राज्यों के आय स्रोत 235 (Sources of Revenue of the States)

राज्यों के गैर-कर आय स्रोत (250)

13. गैर-कर राजस्व : सार्वजनिक उपक्रमों से लाभ 251 (Non-Tax Revenues : Profit from Public Enterprises)

सार्वजनिक उपक्रमों के पक्ष में तर्क (251) सरकार की औद्योगिक नीति के प्रकाश में सार्वजनिक उपक्रम (256) भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का विकास एवं कार्य-निष्पादन (261) समस्या-क्षेत्र और निदान (263) लोक उपक्रमों की औद्योगिक उत्पादकता कैसे बढ़े ? (265)

14. करदेय क्षमता 269 (Taxable Capacity)

करदेय क्षमता की परिभाषाएँ (270) करदेय क्षमता का ज्ञान आवश्यक क्यों ? (272) करदेय क्षमता के निर्धारक तत्व (273) करदेय क्षमता की माप (276) भारत में करदेय क्षमता (277)

15. घाटे की वित्त व्यवस्था 280 (Deficit Financing)

घाटे की वित्त व्यवस्था का अभिप्राय (280) घाटे की वित्त व्यवस्था और घाटे के बजट में अन्तर (281) घाटे की वित्त व्यवस्था के उद्देश्य एवं प्रभाव (281) भारत में घाटे की वित्त व्यवस्था (285)

16. संघीय वित्त 288 (Federal Finance)

संघीय व्यवस्था में कार्यों एवं शक्तियों का वितरण (288) संघीय राजस्व के सिद्धान्त (292) आर्थिक विकास व संघीय वित्त-व्यवस्था (295)

17. विकसित और विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं के लिए राजकोषीय नीति : प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कराधान, ऋण एवं वित्त व्यवस्था द्वारा साधन-गतिशीलता के पक्ष में तर्क और सम्भावनाएँ 297

(Fiscal Policy for Developed and Developing Economies : Arguments and Prospects for Resource Mobilisation by Direct and Indirect Taxation, Borrowing and Financing)

विकसित अर्थव्यवस्था में राजकोषीय नीति के उद्देश्य (299) विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति के उद्देश्य (301) राजकोषीय नीति की सीमाएँ (306)

18. सार्वजनिक ऋण के सिद्धान्त, इनके आर्थिक प्रभाव, वित्त के रूप में ऋण और बचत, भारत के सार्वजनिक ऋण 308 (Theory of Public Debt, Its Economic Effects, Loans and Savings as Sources of Finance, Internal and External Public Debt of India)

सार्वजनिक ऋण का विकास महत्व एवं उद्देश्य (308) सार्वजनिक ऋण और व्यक्तिगत ऋण (310) सार्वजनिक ऋण तथा कर में अन्तर (311) सार्वजनिक ऋण का वर्गीकरण (312) ऋण शोधन पद्धतियाँ (318) सार्वजनिक ऋण के प्रभाव (323) विकासशील देशों की अर्थव्यवस्था में ऋणों और छोटी बचतों का महत्व (326) सार्वजनिक ऋण की सीमायें (327) स्वतन्त्रता से पूर्व भारत सरकार का सार्वजनिक ऋण (329) स्वतन्त्र भारत में सार्वजनिक ऋण (329) भारत सरकार का आन्तरिक ऋण (330) भारत सरकार का बाह्य ऋण (331) अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के ऋण (332) भारत में विदेशी सहायता की समीक्षा (332) भारत के आर्थिक विकास में विदेशी कर्ज की उपादेयता (333) आर्थिक विकास के लिए वित्त (335)

19 भारत सरकार की बजट नीति

340

(Budgetary Policy of the Govt of India)

भारत सरकार का बजट सामान्य परिचय (340) स्वतन्त्रता से पूर्व भारत सरकार की बजट नीति (344) स्वातंत्र्योत्तर युग में भारत सरकार की बजट नीति (345)

20 भारत में केन्द्रीय और राज्य सरकारों के बीच वित्तीय सम्बन्ध वित्त आयोग की रिपोर्टों में केन्द्रीय हस्तान्तरणों के आवंटन के लिए मुख्य मापदण्ड योजना आवंटन के लिए एन डी सी फार्मूला

347

(Financial Relations between the Central and State Governments in India Major Criteria for Allocation of Central Funds in the Reports of the Finance Commission N D C Formula for Plan Allocations)

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (347) स्वतन्त्र भारत में केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्ध (351) वित्त आयोग (358) प्रथम वित्त आयोग (358) द्वितीय वित्त आयोग (359) तृतीय वित्त आयोग (361) चतुर्थ वित्त आयोग (363) पाँचवा वित्त आयोग (365) छठे वित्त आयोग की रिपोर्ट का सारांश (367) सातवें वित्त आयोग की रिपोर्ट का सारांश (369) भारत में केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्ध एवं आठवा वित्त आयोग (372) योजना आवंटन के लिए गाइडिल या एन डी सी फार्मूला (374) नवें वित्त आयोग के लिए प्रथम रिपोर्ट और केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्ध (375) दसवाँ वित्त आयोग (376)

21 भारत में सार्वजनिक व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ

377

(Major Trends of Public Expenditure in India)

सघ सरकार के व्यय (377) भारत सरकार के व्यय की मुख्य मदों का विवरण (379) विकास एवं गैर विकास व्यय (380) राज्य सरकारों के व्यय (380) सरकारी व्यय के आर्थिक प्रभाव (382) सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के कारण और मितव्ययिता के उपाय (383)

ग्रन्थ कोश

(Bibliography)

387

लोक वित्त की प्रकृति और क्षेत्र (Public Finance : Nature and Scope)

लोक वित्त अर्थशास्त्र का एक महत्वपूर्ण अंग है। यह आर्थिक सिद्धान्त की उच्च शाखा का प्रतिनिधित्व करता है जिसका उद्देश्य राज्य द्वारा आय और व्यय की समस्याओं का अध्ययन करना है। दिन-प्रतिदिन राज्य के बढ़ते हुए कार्यों तथा आर्थिक जीवन पर राजकोषीय कार्यवाहियों के दृष्टिकोण से आज लोक वित्त का अध्ययन एक अनिवार्य आवश्यकता है।

लोक वित्त का अर्थ एवं परिभाषाएँ

(Meaning and Definitions of Public Finance)

‘लोक वित्त’ दो शब्दों के योग से बना है—लोक+वित्त। लोक (Public) का आशय जन-समूह अथवा व्यक्तियों के समूह से है जिसमें राज्य एवं सरकार के रूप में जन समूह सम्मिलित है जबकि वित्त (Finance) का अर्थ आर्थिक व्यवस्था से है। यहाँ जन-समूह का अर्थ सार्वजनिक सस्थाओं से लगाया जाता है। इन सार्वजनिक सस्थाओं में राज्य के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने वाली केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारें, स्थानीय निकाय (जिला मण्डल, नगरपालिकाएँ, ग्राम पंचायत आदि) सम्मिलित हैं, अतएव इन सस्थाओं की आय-व्यय सम्बन्धी क्रियाओं के समुचित अध्ययन को ही लोक वित्त कहा जाता है। ‘लोक वित्त’ को ‘राजस्व’ भी कहा जाता है।

संक्षेप में, लोक वित्त से आशय सरकार के वित्तीय पहलुओं (Financial Aspects) लोक निकायों (Public Bodies) तथा स्थानीय निकायों (Local Bodies) के वित्त अध्ययन से है। लोक वित्त राज्य की वित्तीय व्यवस्था के विज्ञान और कला का अध्ययन है। राजनीतिक और अर्थशास्त्री मिलकर राज्य के रूप में जनता की भलाई के लिए कार्य करते हैं। डॉल्टन के अनुसार “लोक वित्त अर्थशास्त्र एवं राजनीतिशास्त्र की मध्य रेखा पर स्थित विषय है।”

सामान्यतया लोक वित्त की परिभाषाओं को तीन वर्गों में बाँटा जा सकता है—

1. अत्यधिक विस्तृत परिभाषाएँ (Very Wide Definitions)

विभिन्न परिभाषाओं में ‘लोक वित्त’ शब्द का उपयोग अत्यधिक विस्तृत अर्थ में किया गया है। इन परिभाषाओं के प्रतिनिधि अर्थशास्त्री डॉल्टन, बेस्टेबल, फिण्डले, शिराज आदि हैं।

डॉल्टन के अनुसार— ‘लोक वित्त उन विषयों में से एक है जो अर्थशास्त्र तथा राजनीतिशास्त्र के बीच की सीमा पर स्थित है। इसका सम्बन्ध लोक सस्थाओं की आय तथा व्यय और उनके पारस्परिक समायोजन से है।’¹

सी एस बेस्टेबल के अनुसार— ‘लोक वित्त राज्य की लोक सत्ताओं के आय-व्यय उनके पारस्परिक सम्पर्क तथा वित्तीय प्रशासन और नियन्त्रण से सम्बन्ध रखता है।’²

फिण्डले शिराज के अनुसार— ‘लोक वित्त सार्वजनिक सस्थाओं की आय की प्राप्ति तथा व्यय से सम्बन्धित सिद्धान्तों का अध्ययन है।’³

1 Dalton Principles of Public Finance p 1

2 C F Bastable Public Finance p 1

3 Findlay Shirras The Science of Public Finance Vol I

2 लोक वित्त

इनको विस्तृत परिभाषा इसलिए कहते हैं कि इनमें एक ओर लोक वित्त के अध्ययन में लोक सत्ताओं को शामिल किया गया है तथा दूसरी ओर उनकी सभी प्रकार की आय तथा मौद्रिक व्यय को भी लिया गया है ये परिभाषाएँ दोषपूर्ण हैं क्योंकि—

(क) शिक्षण संस्थाओं सार्वजनिक चिकित्सालयों लोक संस्थाओं या राजकीय संस्थाओं का लोक वित्त से कोई वास्तविक सम्बन्ध नहीं होता ।

(ख) सभी प्रकार के आय व्यय को लोक वित्त के अध्ययन क्षेत्र में शामिल करने से यह बड़ा अनिश्चित विज्ञान बन जाएगा । लोक वित्त में केवल राज्य के मौद्रिक एवं साख सम्बन्धी साधनों को सम्मिलित करना चाहिए ।

इसके अतिरिक्त विभिन्न मौद्रिक तथा अमौद्रिक साधनों के बीच वर्गीकरण करना कठिन है । मुद्रा के महत्त्व में वृद्धि के साथ लोक वित्त का क्षेत्र भी विस्तृत हो गया है अतः ये परिभाषाएँ अपना औचित्य रखती हैं ।

2 विस्तृत परिभाषाएँ (Wide Definitions)

इन परिभाषाओं के प्रतिनिधि अर्थशास्त्री लुटज स्मिथ श्रीमती हिक्स प्लेहन आदि हैं ।

लुटज के अनुसार— लोक वित्त उन साधनों की व्यवस्था सुरक्षा और वितरण का अध्ययन करता है जो राजकीय अथवा प्रशासनिक कार्यों को चलाने के लिए आवश्यक होते हैं ।¹

स्मिथ के अनुसार— राजकीय व्यय और राजकीय आय की प्रकृति तथा उसके सिद्धान्तों की खोज को लोक वित्त या राजस्व कहते हैं ।²

श्रीमती हिक्स के अनुसार— लोक वित्त के अध्ययन में उन पद्धतियों और प्रणालियों का विश्लेषण किया जाता है जिनके अनुसार शासन संस्थान जन साधारण के हितार्थ धनराशि एकत्रित करके सामूहिक सुख सुविधाओं की व्यवस्था करते हैं ।³

प्लेहन के अनुसार— लोक वित्त राजकोषीय आय व्यय की नीतियों का एक अध्ययन है ।⁴

उपरोक्त परिभाषाएँ भी दोषपूर्ण हैं क्योंकि—

(क) इनमें आय और व्यय का अर्थ अनिश्चित है । राज्य के आय और व्यय मौद्रिक तथा अमौद्रिक दोनों प्रकार के हो सकते हैं । यदि सरकार वस्तुओं तथा सेवाओं के रूप में सार्वजनिक सुविधा प्रदान करती है तो यह व्यय सरकार के लिए अमौद्रिक होगा ।

(ख) अमौद्रिक आय व्यय का अध्ययन अनिश्चित सा है अतः इसे लोक वित्त में स्थान देना अनुचित है । हमारे पास नाण्य के लिए मुद्रा का मापदण्ड अधिक सुलभ है अतः लोक वित्त में मौद्रिक आय व्यय को ही लिया जाना चाहिए ।

(ग) आधुनिक अर्थशास्त्री राजकीय अर्थशास्त्र और लोक वित्त में अन्तर प्रकट करते हुये राजकीय अर्थशास्त्र में मौद्रिक एवं अमौद्रिक आय तथा व्यय को शामिल करते हैं । इस प्रकार ये लोक वित्त को राजकीय अर्थशास्त्र का एक अंग बताते हैं । इस दृष्टि से ये परिभाषाएँ उचित नहीं मानी गई हैं ।

3 सकीर्ण परिभाषाएँ (Narrow Definitions)

प्रो मेहता की परिभाषा इस वर्ग के लिये उचित प्रतीत होती है—

मेहता एवं अग्रवाल के अनुसार— लोक वित्त में राज्य के मौद्रिक एवं साख साधनों के अध्ययन को सम्मिलित किया जाता है ।⁵

प्रो मेहता के अनुसार लोक वित्त में अन्तर्गत केवल राज्य की मौद्रिक आय व्यय का ही अध्ययन किया जाता है । मौद्रिक एवं अमौद्रिक आय तथा व्यय में भेद करना आवश्यक है । व्यवहार में वित्त का अर्थ केवल मुद्रा से ही होता है अतः लोक वित्त में राज्य के द्राव्यिक साधनों का ही समावेश किया जाना चाहिए ।

1 J L Lutz Public Finance p 3

2 A M Lutz Smith Principles and Methods of Taxation p 14

3 M S U A Hicks Public Finance p 6

4 C Plehn Introduction to Public Finance p 1

5 Mehta and Agrawal Public Finance p 12

अन्य परिभाषाएँ (Other Definitions)

हेराल्ड ग्रोव्स के अनुसार—“लोक वित्त पॉंच अथवा खोज का वह क्षेत्र है जो सरकार (सघीय, राज्यीय और स्थानीय) के आय-व्यय से सम्बन्ध रखता है। लोक वित्त के अन्तर्गत चार तत्त्व शामिल किए जाते हैं—(i) सरकारी आय, (ii) सरकारी व्यय, (iii) सरकारी ऋण तथा (iv) सम्पूर्ण रूप में राजकोषीय व्यवस्था (Fiscal System) की कुछ समस्याएँ, जैसे—राजकोषीय नीति।”¹

बुचलर ने लिखा है—“लोक वित्त के क्षेत्र में शासन के व्यय, ऋण तथा अन्य विधियों से प्राप्त होने वाली आय और वित्तीय प्रशासन को सम्मिलित किया जाता है।”²

निष्कर्ष (Conclusion)

इन सभी परिभाषाओं से स्पष्ट है कि इनमें केवल शब्दों का अन्तर है, विभिन्न विद्वानों के दृष्टिकोण में कोई मौलिक अन्तर नहीं है। सभी लेखकों ने सरकारी आय (Public Income), सरकारी व्यय (Public Expenditure), सरकारी ऋण (Public Debt), वित्तीय प्रशासन (Financial Administration) तथा आर्थिक स्थायित्व (Economic Stabilisation) को लोक वित्त की विषय-सामग्री माना है। आर्थिक स्थायित्वीकरण के अन्तर्गत देश की आर्थिक स्थिरता के लिए राजकोषीय नीति के उपयोग का अध्ययन किया जाता है। निष्कर्षतः लोक वित्त अर्थशास्त्र का एक विशिष्ट अंग है जो सरकार की वित्त व्यवस्था (आय, व्यय, ऋण आदि) से सम्बन्धित सिद्धान्तों, नीतियों, समस्याओं तथा प्रक्रियाओं का अध्ययन करता है।

लोक वित्त की विषय-सामग्री एवं क्षेत्र

(Subject-matter and Scope of Public Finance)

लोक वित्त की परिभाषाओं के विश्लेषण से इसकी विषय-सामग्री और क्षेत्र का ज्ञान हो जाता है। व्यक्ति की भाँति सरकार का कार्य भी धन अथवा मुद्रा के अभाव में नहीं चल सकता अतः सरकार के समस्त धन सम्बन्धी कार्य लोक वित्त की विषय-सामग्री का निर्माण करते हैं। सरकार द्वारा लोक-कल्याण के लिए धन एकत्र करना और उसका व्यय करना, यही लोक वित्त की विषय-सामग्री है। डॉल्टन द्वारा लोक वित्त के क्षेत्र की निर्धारित सीमा आज भी स्वीकार्य है। उनके शब्दों में, “लोक वित्त अर्थशास्त्र और राजनीतिशास्त्र की सीमा पर स्थित है।” सरकार को राज्य शासन के सुचारु संचालन के लिए राजनीतिशास्त्र के सिद्धान्तों पर चलते हुये जन-कल्याण की अधिकतम वृद्धि के लिए अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों का सहारा लेना पड़ता है, क्योंकि लोक वित्त अर्थशास्त्र का ही एक अंग है। डॉल्टन के अनुसार—“लोक वित्त की दो टोंगों में से एक राजनीतिशास्त्र और दूसरी अर्थशास्त्र में फँसी हुई है। यदि इन टोंगों को फैलाने की सीमा जानना चाहे तो इतना ही कहा जा सकता है कि लोक वित्त के अन्तर्गत सरकार तथा लोक सत्ताधिकारियों की उन सभी क्रियाओं का अध्ययन किया जाता है जिनका सम्बन्ध राज्य के आय-व्यय से होता है।”

लोक वित्त की विषय-सामग्री को निम्नलिखित पाँच भागों में बाँटा जा सकता है—

1. सार्वजनिक या सरकारी व्यय (Public Expenditure)—प्रो प्लेहन के अनुसार “लोक वित्त के इस भाग में सरकारी व्यय के वर्गीकरण और उन सिद्धान्तों का अध्ययन किया जाता है जिनके अनुसार सरकार विभिन्न मदों पर अपनी आय व्यय करती है।” सरकार का यह कार्य है कि किन मदों पर पहले एवं किस परिमाण में व्यय किया जाए, यह व्यय किन सिद्धान्तों के अनुसार एवं इनका राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर क्या प्रभाव पड़ेगा तथा इनसे सम्बन्ध रखने वाली कठिनाइयों को किस प्रकार हल किया जाना है, आदि ?

सरकारी व्यय के महत्त्व का अनुमान सार्वजनिक कल्याण के सभी कार्य सम्पन्न होने पर लग जाता है। सार्वजनिक व्यय की मदें और व्यय की जाने वाली राशि को देखकर उद्देश्य-विशेष की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक नीतियाँ तथा स्थितियाँ जानी जा सकती हैं। लोक व्यय के कारण ही आय एकत्रित और अन्य वित्तीय क्रियाएँ सम्पन्न की जाती हैं। लोक व्यय आर्थिक क्रियाओं का साध्य और उद्देश्य है।

1 Harold Groves Financing Government p 1

2 A G Buchler Public Finance, p 5

2. सार्वजनिक आय (Public Income)—लोक वित्त के इस भाग के अन्तर्गत सार्वजनिक आय के विभिन्न स्रोतों, स्रोतों के अपेक्षित महत्त्व तथा सिद्धान्त और उनका उपयोग, उत्पादन, वितरण, बचत और विनियोग पर प्रभाव, आदि विषयों का सुचारु रूप से अध्ययन किया जाता है। सरकार को आय विभिन्न स्रोतों, जैसे—कर, शुल्क कीमत, विशेष कर निर्धारण, अर्थ-दण्ड, उपहार एवं सार्वजनिक सम्पत्ति से मिलने वाला लाभ आदि से प्राप्त हो सकती है। इन सभी स्रोतों में प्रमुख स्थान करों का है। इसमें विशेष रूप से कर-पद्धतियों, करारोपण और कर-भार का अध्ययन किया जाता है। इस अंग में सरकार का कार्य होता है कि कर का कलेवर एवं रूप भार किस पर पड़ेगा, किस कर की दर को घटाया-बढ़ाया जाए, वसूली कब और कैसे की जाए एवं यह प्रत्यक्ष हो या परोक्ष, आदि ?

3. सार्वजनिक ऋण (Public Debt)—आर्थिक विकास की किसी योजना की पूर्ति के लिए विशेष परिस्थितियों में, जैसे—सूखा, भूयाल तूफान, अकाल, युद्ध से उत्पन्न आकस्मिक कठिनाइयों से मुक्त होने के लिए सरकार को ऋण लेने पड़ते हैं, क्योंकि नियमित आय से आकस्मिक व्यय-पूर्ति नहीं की जा सकती। देश की जनता या अन्य स्रोतों (सरकार, बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय संस्थान आदि) से लिए जाने वाले ऋणों को लोक या सार्वजनिक ऋण कहते हैं।

सार्वजनिक ऋण भी सार्वजनिक आय का एक साधन है और इसका अध्ययन भी उसी के अन्तर्गत किया जाना चाहिए परन्तु यह अध्ययन पृथक् रूप से किया जाता है। सार्वजनिक आय के वास्तविक साधन से प्राप्त किए धन को लौटाने का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता किन्तु ऋण द्वारा प्राप्त धन का पुनर्भुगतान राज्य को करना पड़ता है और आवश्यकतानुसार ब्याज भी देना पड़ता है।

लोक ऋण के अन्तर्गत राज्य किन सिद्धान्तों पर ऋण लेता है और यह किन कार्यों के लिए होगा ब्याज की दर क्या है इसके क्या प्रभाव होंगे और इन ऋणों का भुगतान किस प्रकार किया जायेगा आदि तथ्य आते हैं। ऋण लेते समय देश की आवश्यकता की गम्भीरता तथा ऋण की शर्तों का विशेष ध्यान रखना आवश्यक है क्योंकि समय पर ऋण एवं ब्याज न चुकाने से देश की प्रतिष्ठा को छद्मा लगने का भय रहता है।

4. वित्तीय प्रशासन (Financial Administration)—व्यय, आय और ऋण लोक वित्त के दो अंग हैं जिनसे जनता सरकार व लोक संस्थाओं का प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है। इन सबका यथोचित प्रबन्ध करने के लिए पृथक् संगठन स्थापित किया जाता है जो आय, व्यय, ऋण और ब्याज की प्राप्ति एवं व्यय की उचित व्यवस्था करता है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रत्येक राज्य में एक बजट विभाग होता है जिसका मुख्य कार्य आगामी बजट तैयार करना और उसकी स्वीकृत मदों का नियमित हिसाब-किताब रखना होता है। प्रशासन ही नए ऋणों की प्राप्ति और पुराने ऋणों के मूल एवं ब्याज के भुगतान के लिए उत्तरदायी होता है।

वित्तीय प्रशासन लोक वित्त का प्रमुख अंग है जिसका महत्त्व विशेषकर प्रथम महायुद्ध के बाद काफी बढ़ गया है। बेस्टेबल ने लिखा है हमें केवल विधियों (Processes) का अध्ययन ही अपेक्षित नहीं है वरन् उन सिद्धान्तों (Principles) का पर्यवेक्षण भी आवश्यक है जिनके अनुसार वे विधियाँ अपनाई जाती हैं। कोई वित्त की पुस्तक तब तक पूर्ण नहीं हो सकती जब तक कि वह वित्तीय शासन और बजट की समस्याओं का अध्ययन नहीं करती।

लोक वित्त के ये सभी भाग एक-दूसरे से घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित हैं। इनके सामंजस्य पर समाज के अधिकतम कल्याण की प्राप्ति निर्भर करती है। आजकल सघीय वित्त (Federal Finance) का महत्त्व लोक वित्त के एक भाग के रूप में काफी बढ़ गया है। कुछ देशों में सघ नमूने के सरकारी संगठन, जैसे—कनाडा आस्ट्रेलिया भारत स्विटजरलैण्ड आदि देशों में कुछ प्रमुख समस्याएँ हैं कि सघ सरकार और उसके अधीन इकाई सरकारों (Unit Governments) में कैसे वित्तीय सम्बन्ध हों विभिन्न क्रियाओं वा विभाजन कैसे हो, सघीय वित्त के क्या सिद्धान्त हो, आदि ?

लोक वित्त की प्रकृति

(Nature of Public Finance)

लोक वित्त की प्रकृति के अन्तर्गत यह निश्चित करना है कि सार्वजनिक वित्त विज्ञान है या कला अथवा दोनों। इस सम्बन्ध में मतभेद है फिर भी स्वतन्त्र और निष्पक्ष दृष्टि से लोक वित्त विज्ञान और कला दोनों हैं।

लोक वित्त विज्ञान है

लोक वित्त के विज्ञान होने के पक्ष में प्रो. प्लेहन (Plchn) ने निम्नलिखित तथ्य दिये हैं—

1. यह सम्पूर्ण मानवीय ज्ञान का अध्ययन नहीं करता बल्कि इसका सम्बन्ध मानवीय ज्ञान के निश्चित और सीमित क्षेत्र तक ही सीमित है।
2. इस विज्ञान में तथ्य और सिद्धान्तों को नियमित क्रम में सग्रहीत किया जाता है और कुछ नियम ऐसे हैं जो केवल इसी विज्ञान में लागू किए जाते हैं।
3. सार्वजनिक वित्त के अध्ययन और अन्वेषण में वैज्ञानिक विधियों का व्यापक प्रयोग किया जाता है।
4. यह किसी विशिष्ट प्रकार के द्रव्य अथवा वस्तुस्थिति के सम्बन्ध में निश्चित विवेचना प्रदान करता है और उसके बारे में पूर्व अनुमान लगा सकता है।

पद्धति एवं स्वरूप में लोक वित्त वैज्ञानिकता लिए हुए है। आय, व्यय और ऋण आदि एक निश्चित योजना और मान्य सिद्धान्तों के अनुसार ही निर्धारित किए जाते हैं। ये सिद्धान्त वैज्ञानिक मान्यताओं एवं अनुभवों पर आधारित होते हैं। लोक वित्त में इन सिद्धान्तों की अवहेलना घातक होती है। लोक वित्त एक अभिन्न विज्ञान है क्योंकि इसके अध्ययन के लिए अर्थशास्त्र और राजनीतिशास्त्र की विषय-सामग्री का सहारा लेना पड़ता है। इसे स्वतन्त्र प्रकृति का विज्ञान नहीं माना जा सकता।

लोक वित्त कला भी है

लोक वित्त कला (Art) भी है। कला का अर्थ किसी विज्ञान के प्रयोगात्मक रूप से है। व्यावहारिक विज्ञान में वस्तु की वास्तविक स्थिति का ज्ञान कराया जाता है तथा आदर्श विज्ञान आदर्श प्रस्तुत करता है और इन दोनों स्वरूपों के मध्य स्थिति के अन्तर की समस्या का निराकरण कला है। कला यह बतलाती है कि आदर्श स्थिति किस प्रकार प्राप्त की जाए? लोक वित्त कला का रूप उस समय धारण कर लेता है जब किसी राष्ट्र की सरकार विविध स्रोतों से सरकारी आय प्राप्त करके इस नीति व्यय करने का निश्चय करती है जिससे सामाजिक कल्याण अधिकतम हो सके। कर लगाने और उससे प्राप्त साधनों को यथोचित रूप से व्यय करने का कार्य कठिन है। प्रत्येक कर का जनता द्वारा विरोध होता है अतः किस समय कौनसी मद पर कितना कर लगाना चाहिए, यह एक दूरदर्शी और कुशल आर्थिक कलाकार ही ठीक ढंग से निश्चित कर सकता है। सार्वजनिक आय में प्राप्ति की मात्रा, स्थान और समय का औचित्य महत्वपूर्ण होता है। व्यय की मद मात्रा एवं समय का ध्यान रखना भी बड़ा आवश्यक है। यदि अनुचित रूप से कर लगाए जाएँ या करारोपण इस प्रकार के हो कि जनता पर करो का भार अधिक लगे या अनुचित मदों पर अनावश्यक व्यय किया जाए तो जनता द्वारा विरोध होना स्वाभाविक है। इस प्रकार लोक वित्त निश्चय ही कला है।

निष्कर्ष यह है कि लोक वित्त विज्ञान और कला दोनों हैं। लोक वित्त का विज्ञान ईंटों के ढेर को ठीक-ठाक एक मकान के रूप में बनाने का नक्शा दिखाता है तो लोक वित्त की कला उस नक्शे को क्रियात्मक रूप प्रदान करती है।

लोक-वित्त की प्रकृति सम्बन्धी प्रमुख विचारधाराएँ

लोक वित्त की प्रकृति के सम्बन्ध में राजकोषीय-सिद्धान्त-वेत्ताओं ने भिन्न-भिन्न विचारधाराएँ प्रस्तुत की हैं जिनमें निम्नांकित प्रमुख हैं—

1. **लोक वित्त का विशुद्ध सिद्धान्त (Pure Theory of Public Finance)**—लोक वित्त के विशुद्ध सिद्धान्त का उल्लेख सेलिगमैन (Seligman) ने किया है। यह सिद्धान्त सार्वजनिक आय और ऋण की समस्याओं पर तटस्थ रूप से विचार करता है। यह सिद्धान्त स्वयं को कल्याण की विचारधारा से सम्बन्ध नहीं करता। उदाहरणार्थ, यह सिद्धान्त ऐसा कोई आग्रह नहीं करता कि राजकोषीय नीति का उद्देश्य धन की असमानताओं को दूर करना होना चाहिए।

2. **लोक वित्त का सामाजिक-राजनीतिक सिद्धान्त (Socio-Political Theory of Public Finance)**—लोक वित्त के सामाजिक-राजनीतिक सिद्धान्त के समर्थकों में वेगनर (Wagner), एजवर्थ (Edgeworth), पीगू (Pigou) आदि मुख्य हैं। इस विचार के अनुसार राजकोषीय नीति का उद्देश्य होना चाहिए कि धनिकों के पास से निर्धनों की ओर धन का स्थानान्तरण समुदाय के सामाजिक कल्याण में अधिकतम वृद्धि के लिए हो।

3. नवीन अर्थशास्त्र का सिद्धान्त (Theory of New Economics)—नवीन अर्थशास्त्र की नई विद्याधारा का प्रतिपादन कीन्स (Keynes) एवं हैन्सन (Hansen) ने किया है। यह आवश्यक है कि उपभोग में स्थायित्व लाया जाए तथा उसका उचित नियमन किया जाए और इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए राजकोषीय नीति द्वारा क्षतिपूरक कार्यवाही (Compensatory Action) की जाए। इनका विश्वास था कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था उचित दिशा में स्वयं कार्यशील नहीं हो सकती अतः राज्य का कर्तव्य है कि वह अर्थव्यवस्था के उद्धार के लिए आगे आए।

4. क्रियाशील वित्त का सिद्धान्त (Theory of Functional Finance)—क्रियाशील वित्त का सिद्धान्त ए पी लर्नर (A P Lerner) का है। लर्नर ने लोक वित्त की कीन्सियन विद्याधारा को ही 'क्रियाशील वित्त' का नाम दिया है जिसका आशय उस पद्धति से है जिसके अन्तर्गत हम राजकोषीय उपायों (Fiscal Measures) का मूल्यांकन सम्बन्धित अर्थव्यवस्था में क्रियाशील कार्यों के आधार पर करते हैं। लर्नर एवं उनके समर्थक अर्थशास्त्रियों की धारणा है कि क्रियाशील वित्त कराधान सार्वजनिक व्यय और ऋण की राजकोषीय कार्यवाही में कमी करके नीति विषयक कार्यवाहियों में वृद्धि कर देता है ताकि देश में मुद्रा की मात्रा प्रभावित की जा सके और कुल माँग बढ़ सके। लर्नर की मान्यता है कि कराधान का मुख्य उद्देश्य आय की प्राप्ति न होकर ऐसे उद्देश्यों की प्राप्ति होना चाहिए जो सामाजिक रूप से औचित्यपूर्ण हों। कराधान का मुख्य कार्य राज्य के लिए धन एकत्र करना न होकर लोगों की क्रय शक्ति घटाना होता है। इसी तरह सार्वजनिक व्यय का मुख्य उद्देश्य कुल माँग की मात्रा को इस तरह प्रभावित करना है जिससे वह कुल पूर्ति (Aggregate Supply) के बराबर हो जाए।¹

5. सक्रियकारी वित्त का सिद्धान्त (Theory of Activating Finance)—सक्रियकारी वित्त (Activating Finance) का विचार क्रियाशील वित्त (Functional Finance) से भिन्न है। इस विचार के अनुसार राष्ट्रीय आय प्रत्येक समय और स्थान पर बचत एवं विनियोग की कार्यवाहियों का फल होती है और लोग राष्ट्रीय आय की मात्रा कम होने के कारण गरीब होते हैं अतः राष्ट्रीय आय की मात्रा बढ़ाई जानी चाहिए और इसके लिए यह आवश्यक है कि साधनों का अनुकूलतम बँटवारा हो। काम में लगाए जाने वाले सभी सम्भाव्य (Potentials) और सम्पूर्ण साधनों को सर्वोत्तम सम्भव तरीके से प्रयोग में लाया जाना चाहिए। राजकोषीय समायोजन (Fiscal Adjustment) ऐसा होना चाहिए कि विनियोग का प्रभावी ढंग से प्रवाह शुरू हो जाए और उससे साधनों का अनुकूलतम विभाजन सम्भव हो सके। क्रियाशील वित्त और सक्रियकारी वित्त में आधारभूत अन्तर यही है कि जहाँ प्रथम ने व्यय (Spending) को अपना प्रारम्भ-बिन्दु (Starting Point) माना है वहीं द्वितीय ने उत्पादन को अपना प्रारम्भ बिन्दु स्वीकार किया है अतः सक्रियकारी वित्त की विचारधारा प्रथम की अपेक्षा अधिक श्रेष्ठ है।²

राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में लोक वित्त की भूमिका (भारत के विशेष सन्दर्भ में)

(Role of Public Finance in National Economy)

सरकार के कार्यक्षेत्र तथा आर्थिक जीवन पर राजकोषीय कार्यवाहियों का प्रभाव बढ़ने के साथ-साथ लोक वित्त का महत्त्व भी बढ़ता जा रहा है। लोक वित्त केवल अङ्गुष्ठांग ही नहीं है वरन् एक महान् नीति है। सुदृढ़ लोक वित्त के अभाव में सुदृढ़ सरकार सम्भव नहीं है। श्रीमती उर्मिला हिक्स ने लिखा है— किसी राष्ट्र का कल्याण जितना उसके कारीगरों की कुशलता एवं श्रम तथा उसके सैनिकों की वीरता पर निर्भर है उतना ही उसके लोक वित्त सम्बन्धी प्रश्नों के सफल समाधानों पर भी निर्भर है। 19वीं शताब्दी तक लोक वित्त का विशेष महत्त्व नहीं था क्योंकि उस युग की सरकारें आर्थिक क्रियाओं में हस्तक्षेप नहीं करती थीं। उस युग के अर्थशास्त्री अहस्तक्षेप की नीति (Laissez Faire Policy) के समर्थक थे और उनका आग्रह था कि सरकार को अपने नागरिकों के जीवन में कम से कम हस्तक्षेप करना चाहिए। सरकार का कार्य केवल देश की आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा संचार एवं विदेश नीति तक ही सीमित होना चाहिए।

1 एडवर्ड सुन्दरम एवं अग्रवाल 'नए अर्थशास्त्र एवं लोक वित्त'

2 This truth was used by Dr Balraj Singh for the first time in his book 'Federal Finance and Under Developed Economy'.

20वीं शताब्दी में कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की धारणा के उदय के परिणामस्वरूप सरकार का लोक वित्त के प्रति दृष्टिकोण पूर्णतया बदल गया और अब सरकार आर्थिक विषयों में अपना हस्तक्षेप कम करने लगी है बल्कि यह कहा जाये तो उचित होगा कि सरकार ने अपना काफी उत्तरदायित्व जनता का अपने हितों की पूर्ति हेतु उनकी चुनी हुई कम्पनियों को दे दिया है। इसके साथ ही सरकार जनता के उन सभी तथ्यों पर अपना ध्यान केन्द्रित रखती है ताकि किसी आवश्यकता के समय उनकी मदद की जा सके। लोक वित्त का महत्त्व आज एक महत्त्वपूर्ण तथ्य है और निर्वाधावादी विचारधारा मृत हो चुकी है। देश में आर्थिक नियोजन की विचारधारा के प्रारम्भ होने समाजवादी समाज एवं लोक-कल्याणकारी राज्य की स्थापना पर बल दिए जाने तथा उसका महत्त्व स्वीकार किए जाने तथा आर्थिक स्थायित्व के लिए अर्थव्यवस्था में राज्य का हस्तक्षेप अमान्य हो जाने के कारण भी राज्य के कार्यक्षेत्र में अविराम वृद्धि होती गई है और लोक वित्त का महत्त्व भी बढ़ता गया है। लोक वित्त अब केवल मात्र बतख के पंर नोचने की वह कला नहीं माना जाता जिससे वह कम से कम शोर करे (अर्थात् लोक वित्त जनता से केवल कर वसूल करने की कला ही नहीं माना जाता)।¹ भारत जैसे विकासशील देश में लोक वित्त का विशेष महत्त्व है क्योंकि देश के चहुँमुखी आर्थिक विकास के लिए अर्थव्यवस्था में सरकार का हस्तक्षेप एक सीमा तक ही होना आवश्यक है।

लोक वित्त का महत्त्व निम्नलिखित बिन्दुओं द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है—

(क) आर्थिक क्षेत्र में महत्त्व (Importance in Economic Field)

राज्य की आर्थिक क्रियाओं में वृद्धि के साथ लोक वित्त का महत्त्व बढ़ता जा रहा है। सरकार देश की आर्थिक स्थिति को नियमित और नियन्त्रित करती है तथा सरकार के इस कार्य में लोक वित्त एक महत्त्वपूर्ण अस्त्र का कार्य करता है। फिण्डले शिराज के शब्दों में— राज्य की बढ़ती हुई क्रियाओं के लिए वित्त की आवश्यकता पड़ती है और इस वित्त को विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं पर सतर्कता से व्यय करना पड़ता है। यह सब लोक वित्त के सिद्धान्तों की सहायता से ही किया जा सकता है। भारत जैसे विकासशील देश में जहाँ संविधान में समाजवादी अर्थव्यवस्था को स्थापित करने तथा कल्याणकारी राज्य की स्थापना करने का सकल्य लिया गया है लोक वित्त का विशेष महत्त्व है।² लोक वित्त के महत्त्व को निम्नलिखित बिन्दुओं द्वारा समझा जा सकता है—

1. आर्थिक नियोजन में महत्त्व—लोक वित्त देश के योजनाबद्ध आर्थिक विकास में बहुमूल्य सहायता प्रदान करता है। आर्थिक नियोजन की सफलता लोक वित्त की उचित और प्रभावी व्यवस्था पर निर्भर करती है। आर्थिक नियोजन के लिए बड़ी मात्रा में ससाधन जुटाने आवश्यक होते हैं और फिर प्राथमिकताओं के अनुरूप उनको विभिन्न क्षेत्रों में प्रभावित करना होता है। यह कार्य पूर्ण रूप से लोक वित्त की कुशल प्रणाली पर ही निर्भर है। आर्थिक नियोजन केवल भौतिक नियोजन ही नहीं होता यह वित्तीय नियोजन होता है और वित्तीय नियोजन की सफलता उचित राजकोषीय नीतियों पर निर्भर करती है।³

भारत ने अपने आर्थिक विकास के लिए आर्थिक नियोजन का मार्ग अपनाया है। आठ पंचवर्षीय योजनाएँ समाप्त हो चुकी हैं। नवीं योजना बनाई गई किन्तु वर्ष 1991 में केन्द्र में नई सरकार सत्तारूढ़ हुई। उसने आठवीं योजना वर्ष 1992 से लागू करने का निर्णय लिया तब से वर्ष 1995-96 तक वार्षिक योजना ही बनाई गई। हमारी योजनाओं की सफलता सरकार की लोक वित्त की नीतियों (राजकोषीय नीतियों) पर निर्भर है। योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक धनराशि करो द्वारा प्राप्त की जाती है और इसी धनराशि से देश की परियोजनाओं को क्रियान्वित किया जाता है। यदि आय और व्यय की व्यवस्था सही नहीं हो तो हमारा आर्थिक नियोजन सफल नहीं हो सकता।

2. पूँजी-निर्माण में महत्त्व—प्रख्यात अर्थशास्त्री नर्क्स (Nurkse) ने लिखा है— पूँजी निर्माण की समस्या के समाधान में लोक वित्त का महत्त्वपूर्ण स्थान है। लोक वित्त की उचित नीति द्वारा पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहन मिलता है। इस नीति के अनेक पहलू हो सकते हैं यथा—पूँजी-विनियोजन में निश्चित अवधि के लिए करो की छूट देना दीर्घकालीन बचत तथा जीवन-बीमा प्रीमियम को आयकर से मुक्त करना नई कम्पनी के अशो के विक्रय को प्रोत्साहन देने के लिए एक निश्चित अवधि तक

मिलने वाले लाभों को आयकर से मुक्त करना, आदि । भारत जैसे विकासशील देश में, जहाँ पूँजी-निर्माण व अभाव है लोक वित्त विशेष महत्त्व रखता है ।

3. धन-वितरण से सम्बन्धित विषमताओं को कम करने में सहायक—लोक वित्त का आर्थिक विषमताओं को दूर अथवा कम करने में महत्त्वपूर्ण योगदान होता है । यह कार्य धनी वर्ग की आय और सम्पत्ति पर भारी करारोपण करके और इस आय को निर्धन वर्ग पर व्यय करके किया जाता है । ऐसा करने से आर्थिक असमानताओं को घटाना सम्भव है । सरकार निर्धनों को कई प्रकार की सुविधाएँ प्रदान करती है, यथा—सस्ता अनाज, सस्ते मकान नि शुल्क चिकित्सा, बच्चों के लिए नि शुल्क शिक्षा, आदि । लोक वित्त की सहायता से सरकार धन को अमीरों से गरीबों को हस्तान्तरित कर सकती है ।

भारत सरकार लोक वित्त की उचित नीति द्वारा आर्थिक विषमताओं को कम करने के लिए प्रयत्नशील है । सरकार धनी वर्ग पर भारी आय-कर सम्पत्ति-कर, धन-कर आदि लगाकर उनसे प्राप्त धन को वह निर्धन वर्ग के आर्थिक विकास पर व्यय कर रही है ।

4. औद्योगिक विकास में महत्त्व—लोक वित्त की प्रभावी नीति द्वारा देश के औद्योगिक विकास को गति दी जाती है । देश में आवश्यक वस्तुओं की मात्रा बढ़ाने के लिए विभिन्न उद्योगों को सरकार द्वारा उपदान दिये जाते हैं । भारत जैसे विकासशील देशों में उन उपदानों का सरकारी व्यय में विशेष महत्त्व है । देश में हानिकारक वस्तुओं के उत्पादन को कम करने के लिए सरकार द्वारा वस्तु कर लगाए जाते हैं । इनका उद्देश्य इन वस्तुओं के उत्पादन को कम करना है । इसी प्रकार सरकार अपनी कुशल कर-नीति द्वारा शिशु-उद्योगों को संरक्षण प्रदान करके उन्हें विदेशी प्रतिस्पर्धा से बचा सकती है । वह विदेशी माल के आयात पर भारी कर लगाकर देशी उद्योग-धर्मों को प्रोत्साहन देती है । नई औद्योगिक नीति के अन्तर्गत विदेशी पूँजी निवेश को प्रोत्साहित किया जा रहा है । नए-नए उद्योगों को कुछ वर्षों के लिए करों से छूट देकर उनकी स्थापना को प्रोत्साहित किया जाता है । सरकारी उद्योगों की स्थापना और उनका विकास किया जाता है । भारत के लोहा एवं इस्पात उद्योग, सूती वस्त्र उद्योग सीमेंट उद्योग जूट उद्योग इजीनियरिंग उद्योग आदि की स्थापना और विकास में हमारी राजकोषीय नीतियों का महत्त्वपूर्ण योगदान रहा है ।

5. रोजगार के अवसरों में वृद्धि—रोजगार के आधुनिक सिद्धान्त में लोक वित्त का महत्त्वपूर्ण स्थान है, जैसे—मदीकाल में रोजगार की मात्रा बढ़ाने के लिए असन्तुलित बजट अनिवार्य होता है । ऐसे समय लोगों को रोजगार के अवसर अधिकाधिक देने के लिए सरकार को यथासम्भव सार्वजनिक निर्माण कार्यों पर अधिकाधिक मात्रा में धन व्यय करना चाहिए । इसके अतिरिक्त मदीकाल में बेरोजगारों को भत्ते भी दिए जा सकते हैं ताकि वे अपने उपभोग-स्तर को बनाए रख सकें । कीन्स का मत है कि देश में पूर्ण रोजगार प्राप्त करने के लिए प्रत्येक देश की सरकार को विभिन्न कार्यों का निष्पादन करना अति आवश्यक है जिनका अध्ययन लोक वित्त में ही किया जाना सम्भव है । उदाहरणार्थ, करों में छूट देकर उद्योगों को प्रोत्साहित करना नए-नए उद्योगों की स्थापना करना सरकारी उपक्रमों की स्थापना पर बल दिया जाना लघु तथा कुटीर उद्योगों को करों में छूट तथा कम ब्याज पर ऋण देकर स्व-रोजगार की स्थापना के लिए प्रोत्साहित करना आदि कार्य लोक वित्त की उचित नीति द्वारा ही सम्भव हैं । इन योजनाओं के फलस्वरूप रोजगार के साधनों का विकास होगा और बेरोजगारी में कमी आएगी । भारत में बेरोजगारी एक जटिल समस्या है जिसके समाधान में लोक वित्त महत्त्वपूर्ण योगदान दे सकता है ।

6. आर्थिक एवं सामाजिक जीवन में महत्त्व—समाजवादी और साम्यवादी देशों में लोक वित्त की सहायता से ही आर्थिक एवं सामाजिक जीवन का निर्माण सम्भव है ।

7. आर्थिक स्थायित्व में भूमिका—1929-30 की आर्थिक मंदी के बाद से यह स्वीकार किया जाने लगा है कि देश में आर्थिक स्थायित्व लाने में लोक वित्त की विशिष्ट भूमिका है । लोक व्यय, करारोपण तथा ऋण-नीतियों के मध्य उचित समायोजन करके आर्थिक स्थायित्व के उद्देश्य की प्राप्ति की जा सकती है । उदाहरणार्थ, मंदी के समय घाटे का बजट बनाकर जनता पर कर-भार में कमी तथा निर्माण कार्यों पर अधिक व्यय किया जा सकता है । तेजी-काल में करों में वृद्धि करके नई औद्योगिक इकाइयों को प्रोत्साहित करने हेतु उन्हें छूट दी जा सकती है । आज भारत का आर्थिक ढोंचा डगमगा रहा है । मूल्यों में निरन्तर भारी वृद्धि हो रही है । इसकी रोकथाम केवल उपयुक्त राजकोषीय नीति द्वारा ही की जा सकती है ।¹

8. स्वायत्तशासी उद्योगों की स्थापना एवं विकास में महत्त्व—कम्युनिस्ट, समाजवादी, पूँजीवादी देशों में बड़ी तेजी से विभिन्न उद्योगों की स्थापना एवं विकास किया जा रहा है। इन उद्योगों में बड़ी मात्रा में पूँजी का विनियोजन करना पड़ता है। सामाजिक हित में इन उपक्रमों को घाटे पर भी चलाया जाता है। इन उद्योगों के लिए अधिक मात्रा में पूँजी की व्यवस्था करने तथा उनके घाटे को पूरा करने की दृष्टि से लोक वित्त की महत्त्वपूर्ण भूमिका रहती है।

कुछ समय पहले भारत में समाजवादी अर्थव्यवस्था थी। समाजवादी अर्थ-व्यवस्था में सरकारी उपक्रमों की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। इनको आर्थिक साधन जुटाने में भी लोक वित्त की भूमिका महत्त्वपूर्ण है।¹

9. राष्ट्रीय आय में वृद्धि की दृष्टि से महत्त्व—राष्ट्रीय आय के लिए अनेक कदम उठाए जा सकते हैं, यथा—सार्वजनिक धन तथा सार्वजनिक ऋण के उपयोग का अधिकांश भाग उत्पादन कार्यों पर लगाना, निजी बचतों और विनियोगों को प्रोत्साहित करना, ऐसी कर प्रणाली अपनाना जिसके द्वारा अधिकतम बचत करके विनियोग किया जा सके, आदि। भारत में राष्ट्रीय आय और प्रति व्यक्ति आय दोनों में वृद्धि की दृष्टि से लोक वित्त की नीति का विशेष महत्त्व है।

10. साधनों का उचित उपयोग—आर्थिक विकास के लिए देश में उपलब्ध प्राकृतिक एवं मानवीय साधनों का पूर्ण एवं उचित उपयोग आवश्यक है। इस कार्य में लोक वित्त की उचित नीति अपनाई जाती है। सरकार अपनी बजट-नीति द्वारा उपयोग उत्पादन और वितरण को वांछित दिशा में प्रवाहित कर सकती है। उदाहरणार्थ, सरकार पिछड़े क्षेत्रों में उद्योग-धन्ये चलाने के लिए कर सम्बन्धी छूट और रियायतें दे सकती है ताकि ऐसे क्षेत्रों का समुचित विकास हो सके और सभी क्षेत्रों में सन्तुलित आर्थिक विकास की दिशा में आगे बढ़ा जा सके। भारत जैसे विकासशील देश में साधनों के उचित उपयोग की अत्यधिक आवश्यकता है। सरकार लोक वित्त की प्रभावी नीतियों के माध्यम से इस दिशा में निरन्तर प्रयत्नशील है।

(ख) सामाजिक क्षेत्र में महत्त्व (Importance in Social Field)

लोक वित्त को सामाजिक न्याय का एक शक्तिशाली अस्त्र माना जाता है। वर्तमान में समाज में भयंकर असन्तोष विद्यमान है। इसका मुख्य कारण आर्थिक असमानताएँ अज्ञानता, निर्धनता, पिछड़ापन व बेरोजगारी है। इन सामाजिक समस्याओं का समाधान लोक वित्त के द्वारा किया जा सकता है। सरकार आर्थिक असमानताओं को दूर करने के लिए धनी वर्ग पर भारी करारोपण करके उससे प्राप्त होने वाले धन को गरीबों के आर्थिक उत्थान के कार्यक्रमों पर व्यय कर सकती है। इसी तरह देश में अज्ञानता, निर्धनता, पिछड़ापन व बेरोजगारी दूर करने के लिए तथा देश के लोगों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के लिए कुशल लोक वित्त नीतियों का निर्धारण किया जा सकता है। प्रो डॉल्टन ने लोक वित्त का महत्त्वपूर्ण लक्ष्य एवं सिद्धान्त अधिकतम सामाजिक लाभ प्रदान करना ही बतलाया है।²

(ग) राजनीतिक क्षेत्र में महत्त्व (Importance in Political Field)

डॉल्टन के अनुसार—“लोक वित्त अर्थशास्त्र और राजनीतिशास्त्र की सीमा पर स्थित है।” सरकार को शासन के लिए जहाँ एक ओर राजनीतिशास्त्र के सिद्धान्तों के अनुसार चलना पड़ता है, वहाँ दूसरी ओर अर्थशास्त्र की पूर्ति और जन-कल्याण के लिए अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों का पालन करना आवश्यक हो जाता है। अर्थशास्त्र का उद्देश्य सीमित साधनों का प्रयोग करके जन-कल्याण करना होता है, इन लक्ष्यों को निर्धारित करने का कार्य सरकार का शासन-वर्ग करता है अतः विधिवत् राष्ट्रीय नीति निर्धारित करना तथा ऐसे सिद्धान्तों और विधियों का उल्लेख करना जिनसे जनता के सुख-समृद्धि में आशातीत वृद्धि हो, सरकार का कार्य होता है। इन कार्यों को पूरा करने में धन की आवश्यकता होती है और धन सम्बन्धी क्रियाएँ लोक वित्त के अन्तर्गत आती हैं। लोक वित्त की दो टाँगों में से एक राजनीतिशास्त्र और दूसरी अर्थशास्त्र में फँसी हुई है। एक राजनीतिज्ञ के लिए लोक वित्त का ज्ञान उतना ही आवश्यक है जितना उसे अपने देश की भौगोलिक स्थिति को समझना आवश्यक है इसीलिए कहा जाता है—“राज का लोक वित्त ही राज्य है”।

1 एण्डले, सुन्दरम् एव अग्रवाल वही पृ 9

2 एण्डले, सुन्दरम् एव अग्रवाल वही पृ 111

लोक वित्त और निजी वित्त में अन्तर

(Difference between Public and Private Finance)

लोक वित्त के मूलमूल सिद्धान्तों को मली-मॉति समझने के लिए लोक और व्यक्तिगत अर्थ प्रबन्ध के भेद को समझ लेना आवश्यक है। लोक वित्त और निजी वित्त में विशेष अन्तर नहीं है तथा दीर्घ काल में राज्य और व्यक्ति दोनों ही आय तथा व्यय में सामंजस्य स्थापित करते हैं। दोनों प्रकार की वित्त-व्यवस्थाओं के सिद्धान्त मूल रूप से एक से होते हैं। दोनों की समस्याएँ लगभग एक-सी प्रतीत होती हैं और दोनों का मुख्य उद्देश्य भी 'अधिकतम लाभ' की प्राप्ति करना होता है। थोड़े समय के लिए दोनों के बजट असन्तुलित होते हैं, लेकिन किसी न किसी स्थिति में पहुँच कर आय और व्यय में सामंजस्य स्थापित करना पड़ता है। कभी-कभी आकस्मिक आवश्यकताओं को ऋण लेकर पूरा करना पड़ता है। संक्षेप में, दोनों ही इस प्रकार व्यय करना चाहते हैं जिससे कि अधिकतम सन्तुष्टि मिल सके। दोनों सम-सीमान्त उपयोगिता नियम (Law of Equi-marginal Utility) के अनुसार व्यय कर अधिकतम उपयोगिता प्राप्त करना चाहते हैं। आर्थिक उच्चावचन (Fluctuations) का दोनों के अर्थ-प्रबन्धन पर समान प्रभाव पड़ता है। यदि देश में मुद्रा-स्फीति अथवा महंगाई की स्थिति व्याप्त है तो इसका प्रभाव व्यक्ति और राज्य दोनों पर पड़ता है।

व्यक्ति और राज्य की वित्तीय व्यवस्था में इतनी समानता होने पर भी पर्याप्त अन्तर है। दोनों के उद्देश्य, प्रकृति, व्यवस्था और प्रशासन के कुछ मौलिक भेद हैं। व्यक्तिगत अर्थ-प्रबन्ध में एक व्यक्ति-विशेष की आवश्यकताओं की तृप्ति के सम्बन्ध में वित्तीय क्रियाओं का अध्ययन किया जाता है जबकि लोक-वित्त में सरकार की उन वित्तीय क्रियाओं का अध्ययन होता है जिनके द्वारा जनता की सामूहिक आवश्यकताएँ पूर्ण करने का प्रयत्न किया जाता है।

लोक वित्त की प्रकृति को स्पष्ट करने और इसकी भ्रान्तियों को दूर करने के लिए निजी एवं सार्वजनिक अर्थ-प्रबन्ध का अन्तर स्पष्ट करना आवश्यक है। दोनों वित्त व्यवस्थाओं में मुख्य अन्तर इस प्रकार है—

1. उद्देश्य में अन्तर—व्यक्ति का हित सदैव निजी स्वार्थ पर केन्द्रित होता है। उसके बजट का मूल उद्देश्य सामाजिक कल्याण होता है। इसके विपरीत राज्य क्षेत्र-विशेष के नागरिकों की सुविधाओं और आवश्यकताओं का ध्यान रखता है। यद्यपि राज्य के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र में कुछ ऐसे विभाग हो सकते हैं जो लाभ के आधार पर संचालित होते हैं (जैसे—रेल या डाक-तार विभाग आदि) प्रायः सेवाओं में लोक-कल्याण की भावना ही प्रमुख रहती है।

दूसरे, निजी वित्त में केवल एक व्यक्ति के निर्णय केवल उसकी आर्थिक परिस्थितियों और मान्यताओं द्वारा प्रभावित होते हैं पर लोक-वित्त में बहुधा राजनीतिज्ञों का प्रभाव शक्तिशाली होता है और वे कभी-कभी सरकार को (व्यक्तिगत स्वार्थों के कारण) अनुचित कार्य करने के लिए बाध्य कर देते हैं।

तीसरे, व्यक्ति साधारणतः अपनी तात्कालिक सन्तुष्टि से ही मतलब रखता है क्योंकि वह इस कथन में विश्वास करता है कि—'दीर्घकालीन में तो हम सब मर जाएँगे'। लेकिन राज्य इतनी अल्पदृष्टि वाला नहीं होता। पते झड़ते हैं पर वृक्ष खड़ा रहता है और इसी तरह व्यक्ति आते-जाते रहते हैं किन्तु राज्य का जीवन अमर रहता है। वास्तव में राज्य को वर्तमान और भविष्य के हितों में एक सन्तुलन बनाए रखना पड़ता है।

चौथे, व्यक्ति अपने व्यय को सम-सीमान्त उपयोगिता नियम के अनुसार आयोजित करने की चेष्टा करता है लेकिन राजकीय व्यय विभिन्न राजनीतिक निर्णयों द्वारा निश्चित किये जाते हैं और सम-सीमान्त उपयोगिता का सिद्धान्त कोने में खड़ा-खड़ा सिसकियाँ भरता है।

2. आय-व्यय के समायोजन में अन्तर—व्यक्ति अपनी आय का अनुमान लगा कर अपना व्यय निर्धारित करता है, अर्थात् 'जितनी चादर देखो उतने पोंब पसारी' (Cut your coat according to your cloth) वाली कहावत में विश्वास रखता है। इसके विपरीत लोक-वित्त के अन्तर्गत सरकार द्वारा पहले यह निश्चित किया जाता है कि उसे विभिन्न मर्दों पर कुल कितना खर्चा करना है। खर्चा तय करने के बाद राज्य आमदनी के साधन जुटाता है।

दोनों ही वित्त व्यवस्थाएँ अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण उचित सिद्धान्तों के अनुकूल नहीं चल पाती। व्यक्ति का व्यय जब बढ़ने लगता है तब उसे अधिक आय के साधन खोजने पड़ते हैं। कमी-कमी व्यक्ति के सामने कुछ ऐसे खर्च आ जाते हैं जिन्हें पूरा करना आवश्यक होता है चाहे आय उतनी है या नहीं। ऐसी दशा में व्यय के अनुसार आय करनी होती है। यदि राज्य के दृष्टिकोण से देखे तो ज्ञात होगा कि जब सरकार के बजट में आय व्यय से अधिक हो जाती है तब अतिरिक्त आय को वह जन-हित में व्यय करने का निश्चय करती है। दूसरे शब्दों में, सरकार को आय के अनुसार व्यय का समायोजन करना पड़ता है जो लोक वित्त के सामान्य सिद्धान्त के विरुद्ध है। यह भी आवश्यक नहीं है कि राज्य सदैव ही अपने व्यय के अनुसार आय प्राप्त करने में सफल हो जाए। कमी-कमी आय के अभाव में सरकार को अपना व्यय कम करना पड़ता है। व्यय में कटौती कर देने से वह उसी आय द्वारा ही समायोजित हो जाता है।

3. अवधि में अन्तर—सार्वजनिक वित्त का आयोजन दीर्घकाल के लिए होता है क्योंकि सरकार की अधिकांश योजनाएँ मध्यम अथवा दीर्घकालीन होती हैं क्योंकि सरकार निरन्तर है और व्यक्ति मरणशील है। इस दृष्टि से व्यक्ति प्रायः अल्पकालीन आयोजन करता है।

4. दबावकारी शक्ति में भिन्नता—टेलर के अनुसार, “सरकार और निजी व्यवसाय में एक महत्त्वपूर्ण अन्तर यह है कि लोगों पर दबाव डालने की दोनों की शक्तियों में भिन्नता है। जहाँ लोकप्रिय शासन होता है, वहाँ व्यवसाय-नीति की अपेक्षा सरकारी नीति का निर्धारण हो जाने पर कर तो देने पड़ते हैं और ऐसा नहीं हो सकता कि कर से बचने के लिए आप कर-योग्य आय न कमाएँ। जिन चीजों पर कर लगा हो वे न खरीदे, जीवन में सम्पत्ति का अर्जन न करें। कर देने के अतिरिक्त अन्य कोई विकल्प नहीं है। बिक्री-कर से बचने का एक तरीका है कि करशुदा माल खरीदा न जाए। यह ध्यान देने योग्य है कि व्यवसाय पर एकाधिकार के कारण ग्राहकों को यह गुणाइश नहीं रहती कि माल की किस्म पसन्द करें और तब दाम दें। यहाँ भी बाध्यता का प्रभावकारी तत्त्व विद्यमान है। बैजमिन फ्रेकलिन ने कहा था कि मानव के लिए दो तथ्य निश्चित हैं—मृत्यु और कर। इससे पता चलता है कि राजकोषीय शक्ति कितनी बाध्यकारी है। इसका तात्पर्य यह हुआ कि इस बाध्यकारी शक्ति को देखते हुए राजकोषीय नीति का निर्धारण बड़ी जिम्मेदारी का काम है। इस शक्ति को केवल इस आधार पर उचित कहा जा सकता है कि इसके प्रयोग से जन-साधारण का कल्याण होता है।¹

5. आय की प्रकृति और लोच में अन्तर—राज्य की बाध्यकारी शक्ति के आधार पर व्यक्ति की आय की तुलना में राजकीय आय की ‘अनिवार्य विशेषता’ (Compulsory Character) बताई गई है। राज्य व्यक्तियों को कर देने के लिए बाध्य करके अपने अनुसार आय प्राप्त कर सकता है जबकि व्यक्ति इस ढंग से अपनी आय में वृद्धि नहीं कर सकता। व्यक्तिगत आय की अपेक्षा राजकीय आय लोचपूर्ण अधिक होती है। सरकार पुराने करो में वृद्धि कर, नए कर लगाकर, आन्तरिक और बाह्य ऋण प्राप्त करके तथा पत्र-मुद्रा छाप कर आय बढ़ा सकती है जबकि निजी वित्त व्यवस्था में आय के साधन लगभग बेलोच होते हैं अर्थात् बदले नहीं जा सकते हैं।

राजकीय आय की विशेषता अनिवार्य और लोचपूर्ण होते हुए भी ऐसी नहीं है कि वह सीमाओं से सर्वथा अप्रतिबन्धित हो। राजकीय आय पर निम्नलिखित कारक निश्चित रूप से प्रभाव डालते हैं और उसे सीमित बनाते हैं—

- (i) सरकार अपने राज्य की सीमाओं में ही आय प्राप्त कर सकती है।
- (ii) सरकार अपने देश की जनता से जो आय वसूल करती है, उसके प्रतिफल में उसे आवश्यक सेवाएँ देनी होती हैं।
- (iii) अधिक करारोपण का देश के उत्पादन पर उल्टा प्रभाव पड़ सकता है और करारोपण की अधिक दर से राजकीय आय पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। ‘Laffer Criteria’ इसी बिन्दु को समझाता है।

(iv) यदि राज्य अपनी आय में वृद्धि करता है तो व्यक्तियों की आय कम हो जाती है अतः राज्य अपनी आय बढ़ाने के बदले केवल उस अनुपात को बदल सकता है जिसमें देश की कुल आय राज्य

और नागरिकों के बीच बँटी रहती है। श्रीमती हिक्स कहती है कि— व्यक्ति अपनी आय का एक भाग अपनी इच्छा से व्यय करता है और दूसरे भाग को वह सामूहिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि पर व्यय करता है। यदि वह सामूहिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि में अधिक व्यय करेगा तो उसकी व्यक्तिगत आय कम हो जाएगी। चूँकि राज्य अपनी सीमा के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति से धन प्राप्त करता है अतः राज्य की आय की प्रकृति निश्चित ही अनिवार्य रूप की है।

राजकीय आय की लोचशीलता और उसके विस्तार पर किलिप ई टलर की टिप्पणी अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है—

“यह ठीक है कि सरकार की सम्भाविता आय की सीमा किसी निजी व्यवसाय की अपेक्षा कहीं अधिक विस्तृत होती है। सरकार कोई खर्च करने से पहले उसके सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण अपनाती कि उस खर्च से प्रत्यक्ष आय होगी या नहीं। सरकार के नियम व्यवसाय के नियमों की तुलना में अधिक बाध्यकारी होते हैं फिर भी सरकार और व्यवसाय दोनों एक ही अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत कार्य करते हैं। सरकार सामान्य आय स्रोत से कर प्राप्त करती है वह अपना कोष सामान्य आय-स्रोतों में व्यय करती है वह उन्हीं साधनों से ऋण लेती है जिनसे निजी व्यवसाय उधार प्राप्त करता है वह गैर-सरकारी प्रतिष्ठानों को अपने लिए उत्पादन करने के लिए नियुक्त करती है और राजकोषीय नीति गैर-सरकारी अर्थव्यवस्था पर अपने प्रभाव के बलबूते पर ही चलती है या असफल होती है। राजकोषीय नीति के सम्बन्ध में उचित दृष्टिकोण यह मानने में है कि सरकार अर्थव्यवस्था का एक तत्त्व है न कि वह अर्थव्यवस्था पर एक फोड़े के समान है।

6 ऋण की प्रकृति में अन्तर—दोनों व्यवस्थाओं में ऋण की प्रकृति में अन्तर होता है। एक व्यक्ति जब ऋण लेना चाहता है तो यह ऋण-दाता की इच्छा पर निर्भर करता है कि वह ऋण दे या नहीं लेकिन सरकार नागरिकों को ऋण देने के लिए विवश कर सकती है यह अन्तर विशेष महत्त्वपूर्ण नहीं है। यदि हम समान प्रवृत्ति वाली वस्तुओं की तुलना करें तो जिस प्रकार एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति को ऋण देने के लिए बाध्य नहीं कर सकता ठीक उसी प्रकार एक राज्य दूसरे राज्य को ऋण देने के लिए विवश नहीं कर सकता। इस प्रकार आज की प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था में बलपूर्वक ऋण लेना सुगम नहीं है क्योंकि इस व्यवस्था में राज्य अपने नागरिकों का ही सामूहिक रूप होता है। ऐसा केवल तानाशाही देशों में ही सम्भव है।

7. साधनों की प्रचुरता में अन्तर—सार्वजनिक और निजी वित्त में एक मौलिक अन्तर यह है कि सरकार या सार्वजनिक संस्था की बाजार में किसी एक व्यक्ति से अधिक साख और दोनों के साधनों में अत्यधिक भिन्नता होती है। व्यक्तिगत आय के साधन सीमित होते हैं जबकि सरकार की वित्तीय पहुँच अत्यन्त व्यापक होती है। इसके फलस्वरूप—

- (i) सरकार अपने देश अथवा विदेशों से ऋण प्राप्त कर सकती है जबकि व्यक्ति का ऋण-क्षेत्र अत्यन्त सीमित होता है। व्यक्ति सरकार की भाँति अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से ऋण प्राप्त नहीं कर सकता है।
- (ii) व्यक्ति की अपेक्षा सरकार को अधिक सरल और सुविधाजनक शर्तों पर ऋण प्राप्त हो जाते हैं। कभी-कभी सरकार को ब्याज रहित ऋण भी मिल जाते हैं।
- (iii) सरकार को बहुत बड़ी मात्रा में दीर्घकालीन ऋण प्राप्त हो जाते हैं जबकि यह सुविधा व्यक्ति को उपलब्ध नहीं हो पाती है।
- (iv) सरकार ऋण-पत्र चालू कर आय प्राप्त कर सकती है जबकि व्यक्ति ऐसा नहीं कर सकता है।
- (v) जब किसी भी रीति से सरकारी व्यय की मरदों के लिए आय का प्रबन्ध नहीं हो पाता तो सरकार घाटे के दजट बनाकर रकम की व्यवस्था कर सकती है। हीनार्थ प्रबन्धन एक ऐसा साधन है जिससे राज्य संकट के समय अपने बौ उभार सकता है। व्यक्ति के पास ऐसी सुविधाओं का अभाव होता है।
- (vi) सरकार केन्द्रीय बैंक से रकम प्राप्त कर सकती है जबकि व्यक्तिगत क्षेत्र में यह सुविधा उपलब्ध नहीं है।

सरकार वैधानिक संगठन है जिसके अधिकार वैधानिक रूप से निर्धारित और मान्यता प्राप्त होते हैं अतः उसकी वित्त प्राप्त करने की शक्ति की तुलना व्यक्तिगत और निजी वित्त से करना उचित नहीं है।

8. घाटे और बचत सम्बन्धी अन्तर—निजी वित्त-व्यवस्था में बचत करना श्रेष्ठता का प्रतीक है। व्यक्ति द्वारा अपनी आय में से कुछ बचाने की नीति को बुद्धिमत्तापूर्ण कार्य समझा जाता है किन्तु लोक वित्त में यह स्थिति नहीं है। यदि कोई सरकार बचत का बजट (Surplus Budget) बनाती है तो यह समझा जाता है कि वह जनता पर अनावश्यक करारोपण कर अतिरिक्त आय प्राप्त कर रही है। सरकार द्वारा बचत के बजट से दूसरा अर्थ यह लिया जाता है कि सरकार के पास रकम लगाने के लिए विकास योजनाएँ नहीं हैं और देश में आर्थिक विकास की गति शिथिल है। आजकल विकासशील देशों में सरकारें प्रायः घाटे के बजट (Deficit Budget) बनाकर आय की कमी की पूर्ति अतिरिक्त मुद्रा निकालकर करती हैं।

इससे निम्न निष्कर्ष निकलते हैं—

(क) व्यक्ति के लिए बचत का बजट श्रेष्ठ है घाटे का नहीं।

(ख) सरकार के लिए घाटे का बजट श्रेष्ठ है, बचत का नहीं।

किसी भी सरकार के लिए निरन्तर घाटे के बजट बनाने की नीति अपनाना हानिकारक हो सकता है। इस नीति के कारण देश में निरन्तर मुद्रा-स्फीति होती जाएगी वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि होगी, देश की मुद्रा का मूल्य गिरेगा और सरकार की साख में निरन्तर कमी आती जाएगी, जिसके फलस्वरूप विदेशी व्यापार में विभिन्न कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाएँगी अतः हीनार्थ प्रबन्धन की नीति अनियन्त्रित और अनियमित काल तक नहीं चलनी चाहिए। ऐसी नीति पर पर्याप्त अकुश लगाए रखना आवश्यक है।

9. नियोजन की प्रकृति और सरकार में अन्तर—व्यक्ति अपने आय-व्यय का पूर्व अनुमान लगाकर अपनी गृहस्थी की योजनाएँ बनाता है। राज्य भी व्यक्तियों को अधिकतम लाभ पहुँचाने के लिए अपनी सामाजिक और आर्थिक क्रियाओं का नियोजन करता है तथा योजनाओं पर व्यय किए जाने वाले धन की उपलब्धि के लिए कार्यक्रम निर्धारित करता है। दोनों व्यवस्थाओं में नियोजन की प्रकृति और आकार में अन्तर है। राज्य की नियोजन-प्रणाली अति विस्तृत होती है और व्यक्ति की योजना अति लघु। व्यक्ति द्वारा भविष्य के लिए आयोजन करना सरकार की अपेक्षा अधिक सरल और महत्त्वपूर्ण है, लेकिन राज्य के सामने प्रतिदिन नवीन समस्याएँ उत्पन्न होती हैं तथा विश्व-अशान्ति अकाल महामारी, राष्ट्रीय संकट, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की स्थिति आदि अनेक घटनाएँ सरकार के पूर्व निर्धारित अनुमानों को समाप्त कर सकती हैं।

10. गोपनीयता का अन्तर—व्यक्तिगत अर्थव्यवस्था गोपनीय रहती है जबकि सार्वजनिक अर्थ-नीति और साधनों का व्यापक प्रचार किया जाता है। व्यक्ति अपने आय-व्यय का और अपनी बचत एवं ऋणों का परिचय किसी अन्य व्यक्ति को नहीं देना चाहता। उसका दृष्टिकोण यही रहता है कि 'बैंधी मुझे लाख की, खुल गई तो खाक की'। इसके विपरीत सार्वजनिक वित्त का व्यौरा न केवल प्रकाशित किया जाता है बल्कि उसके मद्दों पर परामर्श कर वह जनता की जानकारी में लाया जाता है। सार्वजनिक वित्त की सम्पूर्ण मद्दों और उसके हिसाब-किताब का लेखा परीक्षण होता है तथा रिपोर्ट लोकसभा, विधानसभा या साधारण बैठक में प्रस्तुत की जाती है। व्यक्तिगत वित्त इन सब बन्धनों से मुक्त रहता है।

11. सगठन और सुरक्षा सम्बन्धी अन्तर—सार्वजनिक वित्त की व्यवस्था एक शक्तिशाली सगठन के माध्यम से होती है क्योंकि लेन-देन की रकमें बहुत बड़ी व महत्त्वपूर्ण होती हैं। निजी वित्त की व्यवस्था के लिए ऐसे किसी सगठन की आवश्यकता नहीं होती। यह अन्तर दोनों क्षेत्रों के आधार की गिनता का फल है।

दोनों व्यवस्थाओं में सुरक्षा पर व्यय किए जाने के सम्बन्ध में भी अन्तर है। व्यक्ति को सुरक्षा पर व्यय करने की चिन्ता इतनी अधिक नहीं होती जबकि राज्य का यह प्रधान कर्तव्य होता है कि वह जनता के जान-माल की सुरक्षा करे। सरकार को विदेशी शत्रुओं से रक्षा करने के लिए पर्याप्त मात्रा में सेना और सुरक्षात्मक सामग्री की व्यवस्था करनी होती है। स्वायत्त संस्थाओं को भी सुरक्षा के लिए गार्ड रखने पड़ते हैं। व्यक्तियों को ऐसी व्यवस्था करने की कोई आवश्यकता नहीं होती। सुरक्षा पर व्यय करना राज्य के लिए कभी-कभी तो इतना आवश्यक होता है कि अन्य मद्दों पर की जाने वाली व्यय की मात्रा में कमी करके सुरक्षा विभाग पर अधिकतम व्यय किया जाता है। सार्वजनिक वित्त की यह विशेषता निजी वित्त में नहीं होती।

अतः व्यक्तिगत अर्थ प्रबन्ध और सार्वजनिक वित्त आय-व्यय दोनों मद्दे में कुछ मौलिक अन्तर है और दोनों को समानान्तर स्तरों पर चलाना कठिन है। आज के चेतनाशील और प्रजातान्त्रिक युग में राज्य का उत्तरदायित्व असीमित होता जा रहा है। आज राज्य न केवल सुरक्षा के लिए ही उत्तरदायी है अपितु राष्ट्र का सम्पूर्ण विकास दायित्व भी उसके कंधों पर है। अपने इन सब कार्यों के लिए राज्य को विराल आय-व्यय के साधन जुटाने पड़ते हैं।

अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त

(Doctrine of Maximum Social Advantage)

दो शताब्दियों पूर्व सत्ता की स्थिति स्वरूप और कार्य क्षेत्र अत्यन्त सीमित और परम्परावादी अर्थशास्त्रियों के विचार लोक वित्त के सम्बन्ध में बहुत सकीर्ण थे। वे लोग सबसे अच्छी सरकार उसे समझते थे जो लोगों की आर्थिक स्वतन्त्रता पर कम से कम दबाव डालती हो। प्राचीन अर्थशास्त्री धन्य को व्यक्तियों की जेबों में रखना अधिक उचित समझते थे। उनकी मान्यता थी कि व्यक्तियों के द्वारा किए गए व्यय उत्पादक हैं जबकि सरकार द्वारा किया गया व्यय अनुत्पादक होता है तथा धन्य को सरकार की अपेक्षा अधिक कुशलता और सावधानी से व्यय करता है। अतः व्यक्ति के स्तर पर व्यय से अधिकतम लाभ प्राप्त किया जा सकता है।

प्राचीन अर्थशास्त्री मानते थे कि राज्य का कार्य क्षेत्र सीमित होना चाहिए। फ्रेड अर्थशास्त्री जे बी से (J B Say) का कहना था कि लोक वित्त की वही योजना सबसे अच्छी है जिसके अन्तर्गत कम से कम व्यय किया जाए और सब करो में उत्तम कर वही है जो मात्रा में न्यूनतम हो। इसी तरह रिकार्डो (Ricardo) का मत था कि 'यदि तुम शान्तिमय सरकार चाहते हो तो तुम्हें बजट को कम करना होगा।' हैनरी पार्नेल ने अपने समय की विचारधारा को अधिक स्पष्ट रूप में लिखा था कि 'जितना व्यय व्यवस्था की रक्षा तथा विदेशी आक्रमण से सुरक्षा के लिए अत्यावश्यक है उससे तनिक भी अधिक व्यय करना अपव्यय और जनता के ऊपर अत्याचार है। प्राचीन अर्थशास्त्रियों को यह विश्वास था कि करों से समाज को किसी प्रकार का लाभ नहीं हो सकता केवल हानि ही होती है। जब निर्वाचवादी लोगों ने राज्य को आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करने से रोकने का प्रचार किया तो इस मत को और अधिक बल मिला।

उपरोक्त मत अर्थात् न्यूनतम सामूहिक कर सिद्धान्त के विपरीत कुछ अर्थशास्त्रियों ने न्यूनतम सामूहिक त्याग का सिद्धान्त प्रतिपादित किया। उन्होंने कहा कि लोक वित्त का उत्तम सिद्धान्त यह होना चाहिए कि कर का बोझ समाज में उचित तरीके से बाँटा जाए। इन लोगों ने यह सुझाव दिया कि सरकार को कम से कम कर लगाने चाहिए। इन दोनों विचारों के अतिरिक्त अर्थशास्त्रियों ने यह मत व्यक्त किया कि लोक वित्त का सिद्धान्त मितव्ययिता होना चाहिए। व्यय करते समय सरकार इतनी सावधानी और सतर्कता नहीं बरत सकती जितनी एक व्यक्ति बरत सकता है।

इस तरह स्पष्ट है कि प्राचीन अर्थशास्त्रियों ने लोक वित्त के तीन सिद्धान्त बताये हैं—

- (1) न्यूनतम कर सिद्धान्त
- (2) न्यूनतम सामूहिक त्याग का सिद्धान्त एवं
- (3) मितव्ययिता का सिद्धान्त।

यह सिद्धान्त किसी समय कुछ भी उपयोगिता रखते हैं किन्तु वर्तमान समय में लोक वित्त के लिए उन्हें उपयुक्त सिद्धान्त के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता। प्रथम दो सिद्धान्त इसलिए ठीक नहीं हैं कि आधुनिक परिस्थितियों में राज्य के कार्यों का क्षेत्र इतना बढ़ गया है कि छोड़े से कर लगा कर सम्पूर्ण कार्यों को सम्पादित नहीं किया जा सकता। तीसरा मितव्ययिता का सिद्धान्त इस दृष्टि से उपयुक्त नहीं लगता कि व्यक्ति प्रत्येक व्यय को अपने स्वार्थ की दृष्टि से देखता है जबकि राज्य को व्यय करते समय सभी तथ्यों को देखना पड़ता है। कम से कम व्यय करना एक बात है और बुद्धिमानी से व्यय करना दूसरी बात। राज्य व्यय में बुद्धिमानी को विशेष स्थान दिया जाता है जिसे व्यक्ति कभी कभी नहीं कर पाता। आज के युग में कल्याणकारी भावना के उदय होने से राज्य जिन महत्त्वपूर्ण कार्यों का सम्पादन करता है उनमें मितव्ययिता लागू नहीं हो सकती। आज लोक वित्त का उद्देश्य अधिकतम सामाजिक लाभ ही स्वीकार किया जाता है।

अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त

(Doctrine of Maximum Social Advantage)

आधुनिक अर्थशास्त्री रेकार्डो एडम स्मिथ आदि विद्वानों के इस विचार से सहमत नहीं है कि राज्य द्वारा किया गया व्यय अनुत्पादक और व्यक्ति द्वारा किया गया व्यय उत्पादक होता है। कोई राज्य-व्यय उत्पादक है या नहीं यह इस पर निर्भर करता है कि उससे समाज के सामूहिक कल्याण में कितनी सहायता मिली है। स्वास्थ्य शिक्षा चिकित्सा आदि पर किए गए सार्वजनिक कार्यों से सामाजिक कल्याण में वृद्धि होती है इसके विपरीत व्यक्ति द्वारा किए गए समस्त व्यय समाज के लिए लाभदायक नहीं होते जैसे—व्यक्तियों द्वारा मदिरा घुड़ दौड़ आदि पर किये गये व्यय व्यर्थ होते हैं। डॉ. डाल्टन के अनुसार कोई भी व्यय उत्पादक है अथवा नहीं इसकी आर्थिक जाँच उस व्यय की आर्थिक कल्याण की उत्पादकता से लगती है जैसे—शिक्षा एवं स्वास्थ्य पर किया जाने वाला राजकीय व्यय बहुधा व्यक्तिगत भोग-विलासों पर तथा नए पूँजी माल पर किए जाने वाले व्यय की अपेक्षा अधिक उत्पादन और कल्याणकारी है।

प्रत्येक कर अनुचित नहीं होता है। यदि शराब तथा अन्य मादक पदार्थों पर लगा कर इनके विक्रय और उपभोग को कम कर देता है तो इस कर से बहुत अधिक सामाजिक कल्याण ही होता है। इसलिये न तो सब प्रकार के 'कर और न ही सब प्रकार के 'राजकोषीय व्यय' अनुचित होते हैं। लोक वित्त के आय और व्यय के दोनों क्षेत्रों पर लागू किये जाने वाले सिद्धान्त का प्रतिपादन डाल्टन ने किया— लोक वित्त की सर्वोत्तम प्रणाली वह है जिससे राज्य अपने कार्यों द्वारा अधिकतम सामाजिक लाभ की प्राप्ति करता है। अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त का आशय यह है कि सरकार इस सिद्धान्त के अनुसार आय प्राप्त करके उसे व्यय करती है तो समाज का अधिक से अधिक कल्याण होता है।

सिद्धान्त की व्याख्या—डॉल्टन के विचार 'लोक वित्त के मूल में एक बुनियादी सिद्धान्त होना चाहिए। इसे हम अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त कह सकते हैं। लोक वित्त की समस्त क्रियाएँ वास्तव में समाज के एक वर्ग से दूसरे वर्ग में क्रय-शक्ति का हस्तान्तरण हैं। इस क्रय-शक्ति के हस्तान्तरण का मुख्य उद्देश्य अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त करना है।

राजकीय व्यय प्रत्येक दिशा में उस सीमा तक बढ़ते रहना चाहिए जब तक इस व्यय से उत्पन्न होने वाला सन्तोष राज्य द्वारा लगाए गए करों से उत्पन्न होने वाले असन्तोष के बराबर न हो जाए। यह सीमा ही राजकीय आय और व्यय में वृद्धि करने की आदर्श सीमा हो सकती है।

इसका आशय यह है कि प्रत्येक सरकार कर ऋण आदि विभिन्न साधनों से आय प्राप्त करती है। जब सरकार जनता से कर प्राप्त करती है तो यह स्वभाविक है कि समाज पर भार पड़ता है जिसके फलस्वरूप जनता को त्याग करना पड़ता है। जनता से कर प्राप्त करके सरकार विभिन्न सार्वजनिक कार्यों पर व्यय करती है जिसके फलस्वरूप समाज को लाभ प्राप्त होता है अर्थात् उपयोगिता उत्पन्न होती है। सरकार को इन दोनों का समायोजन इस प्रकार करना चाहिए कि समाज को मिलने वाली उपयोगिता उसके द्वारा किए गए त्याग से कम न हो।

उपरोक्त विचार के अनुसार समाज को अधिकतम सामाजिक लाभ उसी दशा में प्राप्त होगा जब लोक वित्त के व्यय से समाज को सन्तुष्ट किया जा सके। यदि लोक वित्त इतनी सन्तुष्टि नहीं दे कि उस आय को प्राप्त करने पर समाज के त्याग की मात्रा को पूरा कर सके तो वह सार्वजनिक कार्य उचित नहीं ठहराया जा सकता। अधिकतम सामाजिक लाभ उसी दशा में प्राप्त किए जा सकते हैं जबकि सार्वजनिक आय व्यय की उचित सीमाएँ निर्धारित कर ली जाएँ। कर के रूप में जनता को जो त्याग करना पड़ता है उसे हम अर्थशास्त्र की भाषा में सीमान्त सामाजिक त्याग (Marginal Social Sacrifice) कहते हैं और सार्वजनिक व्यय द्वारा जो उपयोगिता अथवा सन्तुष्टि प्राप्त होती है उसे सीमान्त सामाजिक सन्तुष्टि (Marginal Social Satisfaction) कहते हैं। राज्य को सार्वजनिक व्यय उसी सीमा तक बढ़ाते जाना चाहिए जब तक उस आय को प्राप्त करने से जनता को होने वाले सीमान्त सामाजिक त्याग के बराबर सीमान्त सामाजिक उपयोगिता दी जा सके। अतः जिस प्रकार एक व्यक्ति सदैव सम सीमान्त उपयोगिता के नियम के अनुसार अपने व्यय का इस प्रकार विभाजन करता है कि द्रव्य की सीमान्त

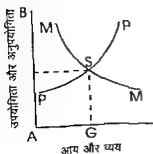
उपयोगिता बराबर हो ताकि उसे अधिकतम सन्तोष प्राप्त हो सके ठीक उसी तरह लोक वित्त में सरकार व्यय करते समय ऐसा प्रयत्न कर सकती है।

जैसे-जैसे लोगों के पास द्रव्य कम होता जाता है वैसे-वैसे उसकी उपयोगिता बढ़ती जाती है। इस प्रकार जब कोई नया कर लगाया जाता है अथवा किसी तरह पुनर्गणन कर की दर बढ़ाई जाती है तो कर की प्रति-अतिरिक्त इकाई के लगाने से पहले की अपेक्षा समाज पर अधिक बोझ पड़ता है और वह बढ़ता जाता है। दूसरे दृष्टिकोण से अर्थशास्त्र के बढ़ते हुए त्याग का सिद्धान्त कर के सम्बन्ध में लागू होता है। दूसरी ओर राज्य अपने व्यय द्वारा लोगों को सुविधाएँ प्रदान करता है किन्तु व्यय की प्रति-अतिरिक्त इकाई से समाज के लिए इसकी उपयोगिता पूर्वपेक्षा कम होती जाती है और एक ऐसा बिन्दु आ जाता है जिस पर व्यय से प्राप्त होने वाली उपयोगिता तथा कर देने की मात्रा (त्याग) के बराबर हो जाती है और सरकार को इस बिन्दु तक ही अपने आय-व्यय को ले जाना चाहिए। यदि कर इस सीमा का उल्लंघन करते हैं तो ऐसी स्थिति में जनता को सार्वजनिक व्यय से मिलने वाली उपयोगिता की अपेक्षा कर देने में अधिक कष्ट होगा। इसके विपरीत यदि कर इस सीमा से कम लगते हैं तो जनता को कष्ट तो कम होगा किन्तु वह उस लाभ से वंचित रहेगी जो अधिक कर लगाने से प्राप्त होने वाली आय को सार्वजनिक हित के लिए व्यय करने से होता है। अतः ये दोनों स्थितियाँ राष्ट्र के हित में नहीं हैं इसीलिए लोक वित्त इतना होना चाहिए कि किसी भी दशा में (व्यय अथवा आय) थोड़ी-सी वृद्धि करने से प्राप्त सामाजिक लाभ किसी अन्य साधन से आय में हुई उतनी ही तनिक-सी वृद्धि की हानि के बराबर हो जाए।

उदाहरण—अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त को निम्नलिखित उदाहरण द्वारा अच्छी तरह समझा जा सकता है—

इकाई	कर की प्रत्येक इकाई से उत्पन्न त्याग	सार्वजनिक व्यय की प्रति इकाई से उत्पन्न सन्तुष्टि
1	30	75
2	35	65
3	40	55
4	50	50
5	55	40
6	60	30

उपर्युक्त सारिणी से स्पष्ट होता है कि कर की इकाई के बढ़ने के साथ साथ कर की प्रति इकाई का समाज पर अधिक बोझ पड़ता जाता है अर्थात् सीमान्त त्याग क्रमशः बढ़ता जाता है जबकि सार्वजनिक व्यय की प्रति अतिरिक्त इकाई से समाज के लिए उपयोगिता पहले की अपेक्षा कम होती जाती है। अतः अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त के अनुसार उदाहरण में चौथी इकाई के बाद सरकार को कर नहीं लगाना चाहिए क्योंकि यहाँ पर सीमान्त सामाजिक त्याग (Marginal Social Sacrifice) और सीमान्त सामाजिक सन्तोष (Marginal Social Satisfaction) समानता के बिन्दु पर आ जाते हैं।



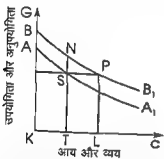
रेखाचित्र द्वारा स्पष्टीकरण—इसमें जनता द्वारा कर के रूप में किया गया त्याग बढ़ता हुआ होता है अर्थात् समाज को होने वाली अनुपयोगिता वक्र की प्रवृत्ति ऊपर को उठने की होती है क्योंकि सरकार अपनी आय बढ़ाने हेतु कर की मात्रा एवं आय के अन्य साधनों में वृद्धि करती है और जनता का सीमान्त त्याग बढ़ता जाता है। दूसरी ओर लोक वित्त द्वारा प्राप्त उपयोगिता वक्र घटता हुआ होता है क्योंकि सार्वजनिक व्यय के सम्बन्ध में सीमान्त उपयोगिता ह्रास नियम कार्यशील होता है। ये

दोनों वक्र जिस बिन्दु पर काटते हैं वह सार्वजनिक व्यय की सर्वोच्च स्थिति होती है। उसी बिन्दु तक सार्वजनिक आय-व्यय को बढ़ाकर अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त किया जा सकता है।

चित्र में P P वक्र रेखा सामाजिक उपयोगिता को प्रदर्शित करती है। M M वक्र रेखा समाज को प्राप्त उपयोगिता का द्योतक है। ये दोनों वक्र S बिन्दु पर एक दूसरे को काटते हैं। इस तरह A G राज्य के लोक वित्त की वह सीमा है जिससे समाज को अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त होगा। S वह सीमा है जिस तक राज्य को अपना कार्यक्षेत्र बढ़ाते जाना चाहिए और इस दशा में बढ़ती हुई उपयोगिता प्राप्त होगी किन्तु यदि S बिन्दु से आगे भी राज्य ने अपना कार्य किया तो इसका परिणाम यह होगा कि करारोपण से जनता को त्याग अधिक करना होगा अतः इस स्थिति में कर की मात्रा कम करनी पड़ेगी।

सामाजिक आय और व्यय का विभाजन (Allocation of Public Revenue and Expenditure)—अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त केवल यही नहीं बतलाता है कि सार्वजनिक व्यय और आय की मात्रा में किस सीमा तक वृद्धि करनी चाहिए, वरन् यह भी बतलाता है कि—
(क) राजकीय व्यय का विभाजन विभिन्न मदों पर किस प्रकार करना चाहिए तथा (ख) कर को किन-किन स्रोतों में विभाजित करना चाहिए।

(क) राजकीय व्यय का विभाजन—अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त के अनुसार सार्वजनिक व्यय को विभिन्न कार्यों पर इस प्रकार विभाजित करना चाहिए कि प्रत्येक कार्य पर जो रकम व्यय की जाए उससे प्राप्त होने वाला सीमान्त सामाजिक सन्तोष बराबर हो, जिससे जनता को अधिकतम मात्रा में कुल उपयोगिता प्राप्त हो सके। उदाहरणार्थ, यदि सरकार रक्षा कार्य पर आवश्यकता से अधिक व्यय करती है और शिक्षा एवं स्वास्थ्य पर आवश्यकता से कम, तो इस प्रकार के सार्वजनिक व्यय से समाज को अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त नहीं हो सकेगा क्योंकि उक्त ढंग से व्यय करने पर तीनों की सीमान्त उपयोगिता बराबर नहीं होगी। फलस्वरूप समाज को अधिकतम लाभ पहुँचाने के उद्देश्यों से सरकार को रक्षा कार्य पर व्यय घटाकर स्वास्थ्य एवं शिक्षा कार्य पर व्यय बढ़ाना होगा ताकि तीनों ही मदों से समान सीमान्त उपयोगिता प्राप्त हो सके। इसे रेखाचित्र द्वारा इस प्रकार प्रदर्शित कर सकते हैं—



रेखाचित्र में AA₁ तथा BB₁ उस समय की उपयोगिता वक्र रेखाएँ हैं जब राज्य A और B मदों पर व्यय करता है। यदि राज्य B K T राशि A मद पर तथा K L राशि B मद पर व्यय करता है तो इस स्थिति में सम्पूर्ण उपयोगिता A मद से K T S A तथा B मद से K L P B होगी। दोनों ही मदों से सम्पूर्ण उपयोगिता अधिकतम होगी क्योंकि दोनों मदों की सीमान्त उपयोगिता बराबर है।

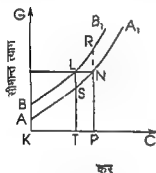
(ख) राजकीय आय के स्रोतों का निर्धारण—यह सम-सीमान्त त्याग सिद्धान्त द्वारा

संचालित होता है। अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त यह बतलाता है कि करों को किन स्रोतों में विभाजित करना चाहिए। इस सिद्धान्त के अनुसार करों के भार का विभिन्न स्रोतों में विभाजन इस तरह किया जाना चाहिए कि प्रत्येक स्रोत का सीमान्त त्याग समान हो क्योंकि ऐसा करने से जनता द्वारा किए गए कुल त्याग की मात्रा न्यूनतम रह सकेगी। यदि सीमान्त त्याग एक मद में दूसरे मद की अपेक्षा अधिक रहा तो समाज के हित में यह होगा कि पिछले मद पर कर की दर कम कर दी जाए और दूसरे मद पर कर की दर बढ़ा दी जाए। इस सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप देने के लिए यह ध्यान रखना आवश्यक है कि समाज के विभिन्न वर्गों की आर्थिक स्थिति कैसी है, क्योंकि यह स्पष्ट है कि एक धनी व्यक्ति के लिए रुपये की सीमान्त उपयोगिता एक गरीब व्यक्ति की तुलना में कम होती है। इसलिए धनी व्यक्ति गरीब की अपेक्षा अधिक कर दे सकता है। इसे हम अग्रार्थित उदाहरण द्वारा भली प्रकार समझ सकते हैं—

मान लीजिए धार व्यक्ति हैं—अ ब स द और जब इनमें से किसी को रुपये देने पड़ते हैं, तो उसका त्याग इस प्रकार है—

रुपयों की इकाइयों	त्याग			
	अ	ब	स	द
1 रुपया	8	10	14	16/
2 रुपये	10	12	16/	20
3 रुपये	14	16/	20	24
4 रुपये	16/	18	26	30
5 रुपये	10	22	30	36

अब मान लीजिए कि सरकार को 20 रुपये कर से वसूल करने हैं तो उसे, अ से 8 रुपये, ब से 6 रुपये, स से 4 रुपये और द से 2 रुपये वसूल करने चाहिए, क्योंकि इस स्थिति में सबका सीमान्त त्याग बराबर है (अर्थात् 16)। दूसरे शब्दों में धनी व्यक्तियों से अधिक कर लेना चाहिए और गरीब व्यक्तियों से कम। इसके साथ ही कर-प्रणाली प्रगतिशील होनी चाहिए। इसको हम निम्नांकित रेखाचित्र द्वारा भी स्पष्ट कर सकते हैं—



इस रेखाचित्र के अनुसार जब A वस्तु पर कर लगाया जाता है तो AA_1 सीमान्त त्याग वक्र है। इसी तरह BB_1 सीमान्त त्याग वक्र B वस्तु का है। जब A वस्तु से KP कर तथा B वस्तु से KT कर वसूल किया जाता है तो इस स्थिति में सीमान्त त्याग बराबर रहता है अर्थात् $LT = NP$ । स्पष्ट है कि इस स्थिति में ही सामाजिक त्याग की कुल मात्रा न्यूनतम होगी। निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित तीन सिद्धान्तों का पालन करना चाहिए—

- सरकारी व्यय से प्राप्त सीमान्त उपयोगिता और कर-भार से होने वाला त्याग (सीमान्त भार) बराबर होना चाहिए।
- विभिन्न क्षेत्रों में किए गए व्ययों से मिलने वाली सीमान्त उपयोगिता बराबर होनी चाहिए।
- विभिन्न व्यक्तियों से प्राप्त होने वाले कर से पड़ने वाला सीमान्त भार (त्याग) बराबर या लगभग बराबर होना चाहिए।

सिद्धान्त की सीमाएँ एवं व्यावहारिक कठिनाइयाँ

(Limitations and Difficulties of the Doctrine)

लोक वित्त का सैद्धान्तिक दृष्टिकोण बड़ा स्पष्ट, सरल और न्यायसंगत है तथापि व्यावहारिक दृष्टि से इसमें अनेक कठिनाइयाँ हैं क्योंकि इस सिद्धान्त को क्रियान्वित करने से सार्वजनिक वित्त के लक्ष्य को प्राप्त करना सरकार के लिए असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य हो जाएगा।

इस सिद्धान्त की जो प्रमुख कठिनाइयाँ हैं, वे निम्न हैं—

1. यह कहना और समझना बड़ा सरल है कि कर देने से करदाताओं को होने वाली अनुपयोगिता तथा राजकीय व्यय से समाज को प्राप्त होने वाली उपयोगिता का तुलनात्मक अध्ययन करके लोक वित्त की क्रियाओं की सीमा बँधी जा सकती है, किन्तु इसमें कठिनाई यह है कि यह माप कैसे की जाए? जब करदाता कर देते हैं तो यह निर्णय लेना पड़ता है कि कर का भार करदाता पर उसकी योग्यता अथवा क्षमता से अधिक न पड़े और इसमें भी यही कठिनाई उपस्थित होती है कि कर का भार कैसे मापा जाए? हमारे पास कपड़ा नापने का गज अथवा वजन तोलने का किलो जैसा कोई मापक यन्त्र

नहीं है जिसकी सहायता से हम करदाता की क्षमता तथा करदाता को होने वाली अनुपयोगिता एवं व्यय से मिलने वाली उपयोगिता का माप-तोल करके निष्कर्ष निकाल ले। जब एक व्यक्ति के लिए यह बतलाना मुश्किल होता है कि उसके त्याग से प्राप्त होने वाली अनुपयोगिता और आय से मिलने वाली उपयोगिता कब बराबर होगी तो राज्य के लिए यह बतलाना और भी मुश्किल कार्य है क्योंकि राजकीय आय तथा करारोपण विभिन्न सरकारी कर्मचारियों द्वारा, विभिन्न क्षेत्रों में और विभिन्न विभागों के अन्तर्गत होता है। उदाहरणार्थ, यदि केन्द्र सरकार किसी एक प्रान्त के किसी व्यापारी से कर के रूप में एक अतिरिक्त रुपया प्राप्त करे और वही रुपया दूसरे प्रान्त के किसी सरकारी कार्यालय के लिए लेखन-सामग्री पर अतिरिक्त व्यय करे तो यह आँकना बड़ा कठिन होगा कि कर दाता द्वारा किए गए सीमान्त त्याग की अनुपयोगिता प्रान्तीय सरकार द्वारा किए गए व्यय से प्राप्त सीमान्त उपयोगिताओं से कम है अथवा अधिक। इसी प्रकार यह मालूम करना भी मुश्किल होगा कि एक ओर किसी स्कूल पर व्यय करने पर अधिक सामाजिक लाभ होगा जब इस रुपये को स्वास्थ्य और चिकित्सा पर व्यय किया जाये तो इससे अधिक लाभ होगा। स्पष्ट है कि ऐसा व्यावहारिक निर्णय लेना सरल नहीं है।

2 राज्य की क्रियाएँ बड़ी जटिल होती हैं। लोक वित्त अनेक अनार्यिक, व्यक्तिगत और सामाजिक तथ्यों से प्रभावित होता है इसलिए राज्य के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह अनुपयोगिता का पूर्ण विवरण तैयार कर उसमें सन्तुलन स्थापित कर सके।

3, करारोपण से होने वाले मिश्रित लाभों और हानियों का पता लगाना कठिन है। इस कार्य में मुख्यतः तीन कठिनाइयाँ आती हैं—

(क) जब राज्य कर लगाता है तो नागरिकों की क्रय-शक्ति में कमी आती है। फलस्वरूप या तो उनकी बचत घट जाती है अथवा उनको उपभोग कम करना पड़ता है। कमी-कमी व्यक्तियों को बचत और उपभोग दोनों ही कम करने पड़ते हैं। उपभोग से कार्यक्षमता और अन्त में उत्पादकता में कमी आती है। बचत में कमी होने से व्यक्ति की उत्पादक-शक्ति में कमी आ जाती है, किन्तु इस प्रकार के त्याग कमी-कमी व्यक्तियों के लिए लाभप्रद होते हैं। उदाहरणार्थ, नशीली वस्तुओं के प्रयोग पर कर लगाने से उनके प्रयोग में कमी आ जाती है जिसके परिणाम साधारणतः अच्छे ही होते हैं। इससे नागरिकों को हानि की अपेक्षा लाभ अधिक होता है।

(ख) राज्य जब कर लगाता है तो समाज में आय के वितरण में अन्तर आ जाता है जिससे कुछ लोगों को लाभ होता है तो कुछ को हानि। किस वर्ग को कितना लाभ हुआ अथवा किस वर्ग को कितनी हानि उठानी पड़ी इसका ठीक-ठीक अनुमान लगाना कठिन है। इस तरह व्यय द्वारा किस वर्ग को कितना लाभ मिला और किस वर्ग को कितनी हानि हुई—इसे नापना सम्भव नहीं है।

(ग) अल्पकालिक और दीर्घकालिक दृष्टिकोणों का अन्तर कठिनाई का एक कारण बन जाता है। व्यवहारतः राज्य भावी उपयोग के लिए आय प्राप्त करता है जबकि करो का भार जनता पर तात्कालिक पड़ता है। इस प्रकार भविष्य के लाभ और वर्तमान त्याग के आधार पर अधिकतम सामाजिक लाभ की कल्पना उपयुक्त प्रतीत नहीं होती।

सामाजिक लाभ की आर्थिक कसौटी

(Economic Tests of Social Advantage)

इसमें सन्देह नहीं कि अधिकतम सामाजिक लाभ के माप के व्यवहार में कठिनाइयाँ आती हैं लेकिन दूसरी ओर यह ध्यान रखना चाहिए कि आर्थिक जगत में हम अधिकांशतः अनुमान और परिकल्पना पर चलते हैं और कुछ बिन्दुओं का ध्यान रखने से राजस्व क्रियाओं का निश्चय करने में धोड़ा-बहुत मार्ग-दर्शन मिल जाता है। इस सम्बन्ध में डाक्टन ने कुछ आधारों अथवा कसौटियों की ओर संकेत किया है जिनके द्वारा राज्य के आय-व्यय से सामाजिक लाभ की मात्रा का अनुमान लगाया जा सकता है। ये कसौटियाँ निम्नानुसार हैं—

1. सुरक्षा और शान्ति—किसी भी देश की सरकार का यह आधारभूत कर्तव्य है कि वह जनता को विदेशी आक्रमणों से बचाए तथा आन्तरिक अशान्ति और व्यवस्था से उसकी रक्षा करे अतः इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किया जाने वाला राजकीय व्यय उचित और न्याय-संगत माना जाता है क्योंकि

सुरक्षा के अभाव में शान्तिपूर्ण एवं न्यायसंगत नीतियों को अपनाना चाहिए। प्रायः राजनीतिक आर्थिक और सामाजिक नीतियों के उचित न होने पर ही देश में असन्तोष पैदा होता है। यदि उचित और न्यायपूर्ण नीति का अवलम्बन किया जाए तो विदेशी आक्रमणों के भय के कारण सेना और आन्तरिक भय के कारण पुलिस आदि पर अविबेकपूर्ण व्यय नहीं करना पड़े।

2. आर्थिक कल्याण में वृद्धि—अधिकतम सामाजिक कल्याण के लिए दूसरी महत्वपूर्ण बात देश के आर्थिक कल्याण की वृद्धि करना है। समाज का आर्थिक कल्याण दो बिन्दुओं पर निर्भर करता है—

(क) उत्पादन शक्ति में वृद्धि एवं

(ख) उत्पादित धन के वितरण में सुधार।

डॉल्टन के अनुसार उत्पादन में सुधार को निम्न भागों में बाँटा जा सकता है—

- (i) उत्पादक शक्ति में सुधार—जिससे कम से कम प्रयास से प्रत्येक श्रमिक द्वारा पहले अधिक उत्पादन प्राप्त किया जा सके।
- (ii) उत्पादन के संगठन में सुधार—जिससे बेकारी तथा अन्य कारणों से आर्थिक साधनों के अपव्यय को कम किया जा सके एवं
- (iii) उत्पादन के स्वरूप तथा आकार में सुधार—जिससे समाज या समुदाय की आवश्यकताएँ सर्वोत्तम ढंग से पूर्ण की जा सकें।

उत्पादन की शक्ति में वृद्धि के लिए यह वांछित है कि अनिवार्य वस्तुओं पर कर नहीं लगाया जाना चाहिए और उद्योगों पर बहुत अधिक करारोपण नहीं करना चाहिए क्योंकि ऐसा करना उनके विकास को निरुत्साहित करना है। चूंकि विदेशी वस्तुओं के आयातों पर कर लगाने से देश के उद्योग विकसित होने में सहायता मिलती है अतः यह उचित और न्यायसंगत है।

जहाँ तक उत्पादित धन के वितरण में सुधार का प्रश्न है इसमें सुधार निम्नलिखित प्रकार से सम्भव है—

(i) धन के वितरण की असमानताओं में कमी लाना एवं

(ii) समय पर परिवारों और विशेषकर समाज के गरीब वर्ग की आय में होने वाले उच्चावचनों को कम करना।

डॉल्टन ने लिखा है कि धन के वितरण की विषमता को कम करना इसलिए वांछनीय है कि इससे एक ओर तो व्यक्तियों और परिवारों को अपनी आवश्यकताओं के अनुसार आय मिल सकेगी वहीं दूसरी ओर उनकी आय उपभोग करने की शक्ति के अनुसार होगी।

3 भावी पीढ़ी पर प्रभाव—डॉल्टन का कहना है कि राजकीय क्रियाओं का भावी पीढ़ी के हितों पर पड़ने वाले प्रभावों का ध्यान रखना चाहिए क्योंकि राज्य न केवल वर्तमान बल्कि भावी पीढ़ी के लिए जिम्मेदार होता है। व्यक्ति मर जाते हैं परन्तु वे जिस समुदाय के भाग होते हैं वह जीवित रहता है। इसलिये राज्य को चाहिए कि भविष्य के अधिकतम सामाजिक कल्याण के लिए वर्तमान में कम सामाजिक कल्याण को स्वीकार करे। सरकार को चाहिए कि वह राजस्व की क्रियाओं का दीर्घकालीन दृष्टिकोण से धुनाव करे।

4 स्थायित्व की आवश्यकता—सामाजिक लाभ को अधिकतम करने के लिये देश के आर्थिक जीवन और रोजगार के स्तर में स्थायित्व पैदा करना आवश्यक है। जब आर्थिक क्रियाओं में अस्थिरता आ जाती है तो आर्थिक सकटों के अनेक कारण उत्पन्न हो जाते हैं अतः लोक वित्त में ऐसे कार्यों को प्रोत्साहन देना चाहिये जिनसे आर्थिक जीवन में स्थायित्व आ जाए।

यदि इन सबको ध्यान में रखते हुए राजस्व-क्रियाओं के सम्बन्ध में सोचे कि वे जनता के सामूहिक कल्याण में अधिकतम वृद्धि करने में सहायक हो सकती हैं या नहीं तो हमें अवश्य ही अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त की कठिनाइयों पूरी करने में सहायता मिलेगी। यदि राजस्व क्रियाओं के सम्बन्ध में वैकल्पिक प्रस्ताव हों तो राजनीतिज्ञों को दोनों से प्राप्त होने वाले लाभों का समी दृष्टिकोणों से तुलनात्मक अध्ययन करके इस निष्कर्ष पर पहुँचना चाहिए कि किस क्रिया के द्वारा सामाजिक लाभ अधिकतम हो सकता है तथा उसे ही चुनना चाहिये। डॉल्टन के ये शब्द उल्लेखनीय हैं कि—मृग-तृष्णाओं को छोड़कर हम बराबर अधिष्ठित सामाजिक लाभ के सरल किन्तु व्यापक सिद्धान्त

पर लौट आते हैं। किसी भी विचारधीन वित्तीय प्रस्ताव के सभी सम्भव परिणामों का जिनका अनुमान किया जा सके, पूरा लेखा-जोखा करे, समाज से होने वाले सम्भावित लाभों और हानियों से तुलना करे, इस सन्तुलन की तुलना दूसरे वैकल्पिक प्रस्तावों के सन्तुलनों से करे और इन तुलनाओं के परिणाम पर अमल करें। जो लोग लेखे-जोखे की इन कठिनाइयों से आक्रान्त हो उठे हैं उन्हें प्राचीन यूनानियों की इस कहावत से सान्त्वना प्राप्त करनी चाहिए कि चीजे सरल नहीं किन्तु सुन्दर हुआ करती हैं और इसका कोई सस्ता दग है ही नहीं।

श्रीमती हिक्स के विचार (Views of Mrs Hicks)

श्रीमती हिक्स ने सामाजिक लाभ के सिद्धान्त को दूसरी तरह समझाया है। श्रीमती हिक्स का मत है कि लोक वित्त की नीति और कार्यों को निश्चित करते समय दो आधार बनाने चाहिए—

(क) अनुकूलतम उत्पादन स्तर (Production Optimum) तथा

(ख) अनुकूलतम उपयोगिता स्तर (Utility Optimum)।

श्रीमती हिक्स के अनुसार लोक वित्त का अन्तिम लक्ष्य सामाजिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि करना है, अतः अधिकतम आवश्यकताओं की सन्तुष्टि करने के लिए उत्पादन अधिकतम करना चाहिए। यदि साधन स्थिर हों और उत्पादन को अधिकतम नहीं किया जाता है तो यह स्पष्ट है कि वस्तु का वितरण चाहे किसी प्रकार भी क्यों न किया जाए सामाजिक सन्तुष्टि तुलनात्मक रूप में कम ही होगी। अतः आदर्श उत्पादन प्राप्त करने के लिए साधनों का उचित वितरण भी होना चाहिए। दूसरे शब्दों में 'अनुकूलतम उत्पादन स्तर' तभी प्राप्त किया जा सकता है जब उत्पादन के साधनों का बँटवारा उपयुक्त दग से हुआ हो। इस सम्बन्ध में श्रीमती हिक्स ने लिखा है—उत्पादन को अधिकतम करने का या अनुकूलतम उत्पादन-स्तर का इस प्रकार साधनों के वितरण से सम्बन्ध है। उत्पादन को अधिकतम करने की शर्त यह है कि उत्पादित वस्तुओं के स्थिर रहने की दशा में साधनों के वितरण में परिवर्तन करके दूसरी वस्तुओं का उत्पादन कम किए बिना, एक वस्तु के उत्पादन में वृद्धि करना असम्भव हो। यद्यपि उत्पादन स्तर का आधार बहुत पहले ही साधनों के समान सीमान्त उत्पत्ति के नियम के रूप में प्रकट हो चुका था और यह कोई नया विचार नहीं है परन्तु यह अधिक सूक्ष्म है और दूसरे इसमें वस्तुओं का प्रस्थापन मूल्य के आधार पर नहीं किया जाता इसलिए यह सभी क्षेत्रों में लागू होता है।

लोक वित्त का दूसरा आधार उपयोगिता आदर्श को प्राप्त करना है जिसमें ऐसी उपभोग सामग्रियों की ऐसी वितरण व्यवस्था का घयन करना आवश्यक है जिससे अधिकतम सन्तुष्टि प्राप्त हो सके। यहाँ पर एक व्यक्ति की सन्तुष्टि की दूसरे व्यक्ति की सन्तुष्टि से तुलना करने की कठिनाई उत्पन्न होती है। फिर भी इसको क्षतिपूर्ति की विधि द्वारा किया जा सकता है। श्रीमती हिक्स के शब्दों में 'यदि वस्तुओं का कोई विशेष पुनर्वितरण पहले व्यक्ति को पहले से इतनी अधिक सन्तुष्टि प्रदान कर दे कि वह दूसरे व्यक्ति की क्षतिपूर्ति कर सके और फिर भी तुलनात्मक रूप से अधिक अच्छा रहे तो दोनों ही इसमें सहमत होंगे कि यह परिवर्तन पहली स्थिति में एक सुधार होगा। इस प्रकार सन्तुष्टियों को अधिकतम करना या 'अनुकूलतम उपयोगिता स्तर' ठीक उसी प्रकार परिभाषित किया जा सकता है जैसे कि 'अनुकूलन उत्पादन स्तर'। उपयोगिता उस समय अधिक होती है जब एक व्यक्ति की सन्तुष्टि को कम किये बिना दूसरे की सन्तुष्टि बढ़ाना असम्भव हो।'

इस विश्लेषण से यही स्पष्ट होता है कि लोक वित्त की वही क्रिया उपयुक्त है जिसके करने से यदि मनुष्य की सन्तुष्टि में वृद्धि हो तो दूसरे मनुष्य की सन्तुष्टि में कमी भी हो, परन्तु पहले मनुष्य की सन्तुष्टि की वृद्धि दूसरे मनुष्य की सन्तुष्टि की कमी से अधिक होनी चाहिए। श्रीमती हिक्स का लोक वित्त के विषय में यह विचार व्यावहारिक दृष्टि से उतना ही कठिन है जितना डॉल्टन का अधिकतम सामाजिक लाभ का विचार। अधिकतम सामाजिक कल्याण के नियम की भाँति यह भी केवल सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से ही महत्वपूर्ण है। इनकी क्रियान्वित करने के लिए बड़ी सतर्कता की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त व्यक्ति को बहुत ही निष्पक्ष और हिसाब-किताब में निपुण होना होगा। यदि इन आधारों को ध्यान में रख कर सार्वजनिक नीतियों का निर्धारण किया जाए तो समाज को अपेक्षाकृत अधिक लाभ प्राप्त होगा, परन्तु इनकी सफलता में इतनी कठिनाइयाँ भरी पड़ी हैं कि सरलता से उन्हें दूर नहीं किया जा सकता।

लोक वित्त का अन्य विज्ञानों से सम्बन्ध

(Relation of Public Finance with Other Sciences)

लोक वित्त के क्षेत्र और विषय-सामग्री से स्पष्ट है कि इसका अन्य अनेक शास्त्रों जैसे—अर्थशास्त्र राजनीतिशास्त्र इतिहास समाजशास्त्र नीतिशास्त्र मनोविज्ञान कानूनशास्त्र आदि से प्रत्यक्ष सम्बन्ध है। लोक वित्त वास्तव में व्यावहारिक जीवन में काम आने वाले सैद्धान्तिक नियमों और नीति सम्बन्धी विद्यारो का एक समुक्त रूप है।

लोक वित्त एवं अर्थशास्त्र (Public Finance and Economics)

लोक वित्त और अर्थशास्त्र दोनों एक ही वंश के हैं। दोनों सामाजिक विज्ञान हैं और दोनों ही सहोदर हैं। अर्थशास्त्र ज्येष्ठ है तो लोक वित्त कनिष्ठ यथार्थ में अर्थशास्त्र ही एक प्रकार से लोक वित्त का जन्मदाता है। लोक वित्त के सिद्धान्तों को समझने के लिए अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों का ज्ञान आवश्यक है। अर्थशास्त्र के मूल नियमों के ज्ञान बिना हम लोक वित्त के सिद्धान्तों का प्रतिपादन नहीं कर सकते। कोई नया कर लगाने से पूर्व यह आवश्यक है कि वित्त मन्त्री को माँग की लोप तथा माँग का नियम का ज्ञान हो। राजकीय ऋण और विशेषकर ऋण-भुगतान की विधियों का अध्ययन करने के लिए मुद्रा साख तथा बैंकिंग का समुचित ज्ञान होना जरूरी है। अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक आय को विभिन्न मद्दों पर किस प्रकार व्यय किया जाए इसके लिए सरकार को अर्थशास्त्र के सम-सीमान्त उपयोगिता नियम का सहारा लेना पड़ता है। इस क्रम में एडम्स ने लिखा है— लोक वित्त की एक उचित नीति राजनीतिक अर्थशास्त्र के सम्पूर्ण ज्ञान पर आधारित होनी चाहिए। लोक वित्त की अनेक समस्याएँ अर्थशास्त्र की विषय-सामग्री का भी एक भाग हैं। बैस्टेबल के शब्दों में अर्थशास्त्र के आधारभूत नियमों के अभाव में लोक वित्त के नियमों का निर्माण करना सम्भव नहीं है।

लोक वित्त एवं राजनीतिशास्त्र (Public Finance and Political Science)

जॉल्डन का कथन है कि लोक वित्त अर्थशास्त्र एवं राजनीतिशास्त्र की मध्यवर्ती सीमा पर स्थित है। इससे प्रकट होता है कि लोक वित्त का राजनीतिशास्त्र से भी अर्थशास्त्र की तरह ही घनिष्ठ सम्बन्ध है। वास्तव में किसी भी देश की आर्थिक नीति और राजस्व व्यवस्था अधिकांशतः इस पर आधारित होती है कि उस देश का राजनीतिक ढाँचा कैसा है उस देश की राजनीतिक आकांक्षाएँ क्या हैं आदि। राज्य की सरकार जिस वाद पर विश्वास करती है उसके अनुसार राज्य की आर्थिक क्रियाएँ संचालित होती हैं। एक साम्यवादी अथवा समाजवादी देश की आर्थिक नीति एक पूँजीवादी देश की आर्थिक नीति से भिन्न होगी। एक परतन्त्र देश की आर्थिक नीति एक स्वतन्त्र देश की आर्थिक नीति से भिन्न होगी। कोई भी नया कर लगाने से पूर्व सरकार को उसके आर्थिक परिणामों पर विचार करना ही होता है उसे राजनीतिक वातावरण और कलेवर को जानना आवश्यक होता है। एक समाजवादी सरकार की नीति धनी वर्ग से अधिकाधिक धन एकत्र करने की होगी ताकि आर्थिक विषमताओं को कम किया जा सके। वास्तव में मूल्य-निर्धारण धन का उत्पादन एवं वितरण देश के उद्योगों का स्थायित्व नियन्त्रण तथा नियमन सम्बन्धी निर्णय काफी सीमा तक देश के राजनीतिक ढाँचे वहाँ की राजनीतिक सस्थाओं और जनता के राजनीतिक कलेवर पर निर्भर करते हैं। राजनीति के नियम कुछ ऐसी कड़ी सामग्री प्रदान करते हैं जिसकी सहायता से हम लोक वित्त के नियमों का निर्माण करते हैं। ब्रिटेन का समूचा साविधानिक इतिहास उस सघर्ष से भरा पड़ा है जो राजा और संसद के बीच राष्ट्रीय कोष पर नियन्त्रण करने के लिये हुआ करता था। बिना प्रतिनिधित्व के कराधान एक अत्याचार है—यह वह नारा था जिसने अमेरिकी उपनिवेशों को स्वतन्त्रता की प्रेरणा दी। मतदान (Voting) और कराधान (Taxation) के बीच एक घनिष्ठ सम्बन्ध है। करदाता चाहता है कि वह उन तरीकों पर नियन्त्रण करे अथवा कम से कम उन्हें प्रभावित अवश्य करे जिनके द्वारा सरकार उससे लिये हुए धन को खर्च करती है।

लोक वित्त और मनोविज्ञान (Public Finance and Psychology)

लोक वित्त और मनोविज्ञान में बड़ा गहरा सम्बन्ध है। इस सम्बन्ध को सारभूत रूप में दर्शाते हुए एण्डले सुन्दरम् एव अग्रवाल ने लिखा है कि चूँकि वित्त मनुष्यों से सम्बन्ध रखता है अतः इसकी अधिकांश समस्याएँ मानवीय समस्याएँ (Human Problems) हैं तथा वे मानव-व्यवहार (Human Behaviour) पर निर्भर करती हैं और यह मानव-व्यवहार ही मनोविज्ञान की विषय सामग्री है। कम्पनियों के लाभों पर लगाए जाने वाले कर के मामले को ही लीजिए। चूँकि लाभ जोखिम उठाने के पुरस्कार समझे जाते हैं अतः यदि कम्पनी के लाभों पर कर में वृद्धि की जाए तब यह हो सकता है कि मिश्रित पूँजी वाले उद्यमों (Joint Stock Ventures) में होने वाले निवेश (Investment) पर इनका प्रतिकूल प्रभाव पड़े परन्तु यह भी सम्भव है कि लोगों में जुआ खेलने की भावना अत्यन्त तीव्र रूप में विद्यमान हो। अतएव वे औद्योगिक उद्यमों में उस समय तक निवेश करना जारी रखेंगे जब तक कि उनमें जोखिम रहेगी तथा कुछ न कुछ लाभ प्राप्त होने की सम्भावना रहेगी। अनेक सरकारों ने लोगों की जुए की इस प्रवृत्ति के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से पूँजी प्राप्त करने का प्रयत्न किया है। इस प्रकार लोक वित्त का अध्ययन तभी अधिक फलदायक हो सकता है जबकि उसे मनोविज्ञान के पर्याप्त ज्ञान से सम्बद्ध किया जाए।

लोक वित्त और समाजशास्त्र (Public Finance and Sociology)

लोक वित्त का समाजशास्त्र से भी प्रत्यक्ष सम्बन्ध है। सरकार कर लगाते या ऋण लेते समय इसका ध्यान रखती है कि उसके कदम से समाज के गरीब या निर्धन वर्ग पर विपरीत प्रभाव तो नहीं पड़ेगा। देश में कल्याणकारी शासन स्थापित करने हेतु आर्थिक दृष्टि से निर्धन वर्गों के लिए सहायता की व्यवस्था करनी पड़ती है। यह इस बात का प्रमाण है कि लोक वित्त और समाजशास्त्र में गहरा सम्बन्ध है।

लोक वित्त और इतिहास (Public Finance and History)

लोक वित्त का इतिहास से भी घनिष्ठ सम्बन्ध है। इतिहास के अध्ययन द्वारा हमें अतीत की घटनाओं और प्रभावों का ज्ञान प्राप्त होता है जिसके आधार पर हम भावी योजनाओं का निर्माण करते हैं। कोई लोक वित्त नीति अतीत के ऐतिहासिक विकास को ध्यान में रखे बिना नहीं बनाई जा सकती। ऐतिहासिक तथ्य आँकड़ों और विभिन्न उदाहरण हमें ऐसी सामग्री प्रदान करते हैं जिसका लोक वित्त की नीति और उसकी क्रियाओं के निर्धारण में बड़ा महत्त्व होता है। विभिन्न देशों के इतिहासों से पता चलता है कि उसके द्वारा किसी समय विशेष में अपनाए गए लोक वित्त के विभिन्न सिद्धान्त किस सीमा तक और क्यों सफल या असफल सिद्ध हुए और यह ज्ञान लोक वित्त की वर्तमान तथा भावी नीति को प्रभावित करता है। अतीत के अनुभव के आधार पर लोक वित्त की नीतियों में आवश्यक हेर-फेर किए जा सकते हैं। बैस्टेबल ने ठीक ही लिखा है— लोक वित्त विज्ञान को इतिहास से महत्त्वपूर्ण सहायता मिलती है। यह लोक वित्त के सिद्धान्त की व्याख्या प्रमाणीकरण और कुछ दशाओं में आँकड़ों के रूप में होती है।

लोक वित्त और कानूनशास्त्र (Public Finance and Law)

लोक वित्त का नीतिशास्त्र और कानूनशास्त्र से भी गहरा सम्बन्ध है। साम्य (Equity) तथा न्याय (Justice) की अनेक वित्तीय समस्याएँ धनिकों के पास से निर्धनों की ओर धन का स्थानान्तरण तथा मानव कल्याण सम्बन्धी अन्य अनेक प्रश्न निर्णयों के लेने से सम्बन्धित हैं और उनकी जड़ें दर्शनशास्त्र (Philosophy) तथा नीतिशास्त्र (Ethics) के क्षेत्र में गहराई तक पहुँची हुई हैं। इसी प्रकार लोक वित्त की समस्याओं के सम्मुख अनेक कानूनी मसले खड़े हो सकते हैं। कानूनी मसलों से आशय सरकारी नीति को लागू करते समय उत्पन्न होने वाले कानून सम्बन्धी प्रश्नों से है। उदाहरण के लिए किसी कर को लगाना लाभदायक हो सकता है परन्तु यह सम्भव है कि

उसके कारण कभी न समाप्त होने वाला विवाद अथवा मुकदमेबाजी आरम्भ हो जाए अतः ऐसी स्थिति में सरकार यह निर्णय कर सकती है कि कर लगाया ही न जाए ।¹

लोक वित्त और सांख्यिकीशास्त्र (Public Finance and Statistics)

लोक वित्त और सांख्यिकी में निकट का सम्बन्ध है क्योंकि लोक वित्त सही और वैज्ञानिक आँकड़ों से चलता है । आँकड़ों के द्वारा सरकार को पता चल जाता है कि उसका व्यय किन-किन मदों पर कितना-कितना होता है कुल व्यय में अमुक व्यय के मद का क्या सापेक्षिक महत्त्व है गत वर्षों की तुलना में व्यय की मात्रा कितनी बढ़ी है आदि । आँकड़ों की सहायता से यह मालूम हो जाता है कि सरकार को किन-किन मदों से कितनी आय हुई है गत वर्षों में इनसे कितनी आय हुई थी और अब इनसे प्राप्त आय में क्या वृद्धि हुई है आय के विशिष्ट स्रोतों का कुल आय में क्या सापेक्षिक महत्त्व है आदि । आँकड़ों से करो के अध्ययन में समुचित सहायता मिलती है । उदाहरणार्थ करो से राज्य को कितनी आय होती है प्रत्येक नागरिक कितना औसत कर चुकाता है यह कर-भार नागरिकों पर कैसा है कर का पूँजी-निर्माण पर क्या प्रभाव पड़ रहा है करदाता की करदेय क्षमता कितनी है राष्ट्रीय आय का कितना प्रतिशत करो से प्राप्त होता है करो का वस्तुओं के उत्पादन और वितरण पर क्या प्रभाव पड़ता है आदि । सरकार को अपनी वित्तीय नीति बनाने से पहले सार्वजनिक आय-व्यय के आँकड़ों को एकत्रित करने पड़ते हैं । बजट-निर्माण में आँकड़ों का अत्यधिक महत्त्व है । बजट छालू वर्ष के आय-व्यय के अनुमानित आँकड़ों का एक विवरण होता है जिसमें आय-व्यय के सम्बन्ध में जो भी अनुमान लगाए जाते हैं वे सांख्यिकीशास्त्र के सिद्धान्तों के अनुसार बनाए जाते हैं । वास्तव में सांख्यिकीशास्त्र लोक वित्त को एक मजबूत आधार प्रदान करता है । देश की राष्ट्रीय आय प्रति व्यक्ति आय व्यक्तियों का जीवन स्तर जनसंख्या मुद्रा-बैंकिंग साख व्यापार बचत एवं विनियोग सम्बन्धी जानकारी जिसका प्रभाव देश के राजस्व पर पड़ता है बिना सांख्यिकीशास्त्र की सहायता के नहीं जाना जा सकता ।

इस प्रकार लोक वित्त अनेक ऐसे सामाजिक विज्ञानों से सम्बन्ध रखता है जो कि मानव-व्यवहार के विभिन्न पहलुओं से सम्बन्धित हैं ।

अर्थव्यवस्था में सरकार की भूमिका एवं राजकीय कार्य के लिए क्षेत्र, इष्टतम बजट-व्यवस्था

(The Role of Government in the Economy and the Scope for Fiscal Action, Optimal Budgeting)

राज्य मानव के आर्थिक जीवन में प्रारम्भ से ही किसी न किसी रूप में हस्तक्षेप करता रहा है। न केवल साम्यवादी एवं समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं में बल्कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्थाओं में भी मानव के आर्थिक जीवन में राज्य का हस्तक्षेप रहा है। यह विषय प्रारम्भ से ही विवादास्पद रहा है कि राज्य को आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करना चाहिए या नहीं और यदि करना चाहिए तो किस सीमा तक। इसमें कोई सन्देह नहीं कि राज्य के हस्तक्षेप का कोई न कोई कारण अवश्य है। राज्य या तो इसलिए हस्तक्षेप करता है कि उसके ऐसा न करने से किसी ऐसे सामान्य हित को आघात पहुँच सकता है जिसकी सुरक्षा का दायित्व उस पर हो। राज्य इसलिए भी हस्तक्षेप करता है कि उसके हस्तक्षेप न करने से कुछ ऐसे कार्य अपूर्ण रह सकते हैं जो सामान्य कल्याण के लिए आवश्यक हैं। वस्तुतः राज्य वह संस्था है जो समाज का प्रतिनिधित्व करती है और सरकार वह एजेंसी है जो राज्य का प्रतिनिधित्व करती है। समाज का आर्थिक परिस्थितियों से गहरा सम्बन्ध है। समाज की स्थिति बहुत कुछ आर्थिक परिस्थितियों पर निर्भर करती है। अतः जब अर्थ-व्यवस्था का जन-समाज से सम्बन्ध है और समाज का राज्य से तो राज्य का आर्थिक क्रियाओं से सम्बन्ध स्वामादिक है। अर्थ-व्यवस्था का सम्बन्ध मनुष्य जीवन के कार्य-कलापों और समाज के हित से रहता है और इसका सम्बन्ध अन्य परिस्थितियों से रहता है। अतः समाज के अधिकाधिक सामान्य कल्याण के लिए राज्य द्वारा अर्थव्यवस्था में हस्तक्षेप करना आवश्यक हो जाता है।

राज्य द्वारा अर्थव्यवस्था में हस्तक्षेप करने के पक्ष में एक तर्क यह दिया जाता है कि समाज के सन्तुलित विकास के लिए मनुष्य के आर्थिक एवं सामाजिक जीवन में राज्य का हस्तक्षेप अत्यावश्यक है। इसके विपरीत उन लोगों का जो व्यक्तिवाद में आस्था रखते हैं मत है कि राज्य का मानव के आर्थिक और सामाजिक जीवन में हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए परन्तु वर्तमान में सर्वमान्य मत यह है कि देश के आर्थिक जीवन में पर्याप्त विकास के लिए राज्य-नियमन तथा नियन्त्रण अनिवार्य है। इसके अभाव में राज्य कल्याणकारी स्वरूप ग्रहण नहीं कर सकता।

19वीं शताब्दी के अन्त में जैसे-जैसे पूँजीवादी देशों में स्वतन्त्र प्रतियोगिता बढ़ती गई और बाजार सन्तुलित होते गए देश का अधिकाधिक औद्योगीकरण होने लगा। इसके अतिरिक्त ज्यों-ज्यों संसार में आर्थिक राष्ट्रवाद (Economic Nationalism) की भावना जोर पकड़ती गई त्यों-त्यों आर्थिक क्षेत्र में पुरानी निर्यातवादी नीति का अन्त होता गया। आर्थिक स्वतन्त्रता के कारण व्यापार-घट्टी निरन्तर बढ़ती हुई बेकारी और धन की असमानताओं जैसी विषम समस्याओं का जन्म हुआ जिन्हें सुलझाने के लिए आर्थिक नियोजन (Economic Planning) का आश्रय लेना पड़ा। आर्थिक नियोजन योजनाबद्ध आर्थिक व्यवस्था (Planned Economy) का प्रतीक है जिसमें राज्य केवल आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप ही नहीं करता है वरन् निजी उद्योगों की व्यवस्था स्वयं प्रारम्भ कर देता है और उनका पथ-प्रदर्शन करता है।

20वीं शताब्दी में चार ऐसी क्रान्तिकारी घटनाएँ और हुईं जिनके कारण अन्ततः ससार को स्वतन्त्रता की नीति का परित्याग कर देना पड़ा। ये घटनाएँ थीं—प्रथम महायुद्ध रूस की 1917 की क्रान्ति महामन्दी काल एवं द्वितीय महायुद्ध। रूस में क्रान्ति के फलस्वरूप सम्पूर्ण आर्थिक जीवन पर सरकारी आधिपत्य स्थापित हो गया। पूँजीवादी देश प्रारम्भ में आर्थिक नियोजन की आलोचना इसलिए करते रहे कि उनकी दृष्टि में यह केवल साम्यवाद का प्रतीक थी लेकिन प्रथम महायुद्ध की घोर आपदाओं ने उनकी रुढ़ि को इस ओर बढ़ाया। शीघ्र आर्थिक मन्दी ने आग में घी का काम करते हुए उनकी आँखें खोल दीं और वे भी आर्थिक नियोजन की नीति अपनाने के लिए मजबूर हो गए। अमेरिका में न्यू डील (New Deal) तथा फ्रांस में 'ब्लूम प्रयोग' (Blum Experiment) की सफलता ने इसके प्रत्यक्ष प्रमाण दिए कि आर्थिक नियोजन की विचारधारा को अपनाने से अनेक आर्थिक कठिनाइयों से बचा जा सकता है। आज आर्थिक नियोजन प्रत्येक देश में राष्ट्रीय नीति का एक मुख्य अंग है चाहे वह देश पूँजीवादी हो या समाजवादी। राज्य सभी देशों में मनुष्य की व्यक्तिगत और आर्थिक क्रियाओं पर नियन्त्रण करता है। धन के असमान वितरण बैकारी मूल्यों के उतार-चढ़ाव और उपभोक्ताओं के शोषण को रोकने के लिए राज्य विभिन्न प्रकार से धानवीय आर्थिक जीवन को नियन्त्रित करने की दिशा में अग्रसर है। साम्यवादी देशों में समस्त आर्थिक क्रियाओं पर राज्य का नियन्त्रण रहता है। वहाँ सभी आर्थिक क्रियाएँ सरकार के स्वामित्व नियन्त्रण और निर्देशन में संचालित की जाती हैं। आर्थिक विकास का सारा उत्तरदायित्व राज्य पर होता है। विश्व की स्वतन्त्र अर्थ-व्यवस्था में भी राज्य का हस्तक्षेप इतना बढ़ता जा रहा है कि सयुक्तराज्य अमेरिका तक में देश के कुल उत्पादन (Total Output) का लगभग एक-चौथाई सरकार द्वारा खरीदा जाता है और कुल आय का लगभग एक तिहाई करों (Taxes) के रूप में संग्रह किया जाता है। ये आँकड़े कनाडा और पश्चिमी यूरोप की अन्य विकसित अर्थ-व्यवस्थाओं से कम हैं। इन अर्थ व्यवस्थाओं में बजटीय कार्यकलापों का भाग (Share of Budgetary Activities) और भी अधिक है। बजटीय कार्यों के अतिरिक्त सार्वजनिक नीति मौद्रिक नियामकीय तथा अन्य उपायों के माध्यम से आर्थिक क्षेत्र को प्रभावित करती है। आधुनिक पूँजीवादी व्यवस्था एक पूर्ण मिश्रित अर्थव्यवस्था है जिसमें सार्वजनिक और निजी क्षेत्र एकीकृत रूप में काम करते हैं।¹ स्वतन्त्र अथवा पूँजीवादी अर्थ व्यवस्थाओं में न केवल घरेलू उत्पादन और कुल पूँजी निर्माण पर व्यय में सरकारी भाग में तेजी से वृद्धि हो रही है बल्कि कुल व्यय में सरकारी व्यय का अनुपात भी बढ़ रहा है। एक सयुक्त राष्ट्र संघीय सर्वेक्षण के अनुसार दक्षिण पूर्व एशिया के अर्द्ध विकसित देशों में कुल राष्ट्रीय व्यय में सरकारी व्यय का अनुपात बढ़ता जा रहा है। विकासशील देशों में सरकारी व्यय में वृद्धि की मात्रा अनेक बिन्दुओं पर निर्भर करती है जैसे—आर्थिक विचारधारा निजी क्षेत्र की सम्माननाएँ और पहल की मात्रा सरकार की प्रशासनिक कुशलता निजी क्षेत्र की योग्यता सरकार के साधनों को गतिशील बनाने की शक्ति आवश्यक विनियोगों के प्रकार और उसकी अनिवार्यता जनता की प्रवृत्ति और सहयोग देश की राजनीतिक स्थिरता अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ आदि। यही कारण है कि विभिन्न देशों में व्यय की वृद्धि भिन्न-भिन्न प्रकार से हुई है। इसका प्रमुख कारण सरकार द्वारा विकास-योजनाओं में रुढ़ि लेना है। 21वीं शताब्दी में विश्व सरकार का मत सामने आया है। इसमें सभी सरकारों का अर्थ-व्यवस्था में हस्तक्षेप बढ़ गया है।

आर्थिक नियोजन एवं सरकारी हस्तक्षेप अंतर्राष्ट्रीय व्यापार के आधुनिक स्वरूप एवं उसके दुष्परिणामों के परिप्रेक्ष्य में अधिक महत्वपूर्ण हैं। सिंगर प्रिबिश परिकल्पना (Singer Prebisch Hypothesis) के अनुसार व्यापार की दरें (Terms of Trade) अविकसित देशों के विपरीत होती हैं अतः उन्हें लाभस्वरूप बनाने हेतु सरकारी हस्तक्षेप ही एक मात्र उपाय है। सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता अल्पविकसित देशों उद्योगों को अतिविकसित विदेशी उद्योगों की प्रतियोगिता से बचाने हेतु भी है।

सरकारी हस्तक्षेप की प्रकृति

(Nature of Government Intervention)

आर्थिक क्षेत्र में राज्य के अहस्तक्षेप अथवा निर्बाधवादी नीति के दिन सद चुके हैं अब राजकीय हस्तक्षेप को सभी क्षेत्रों में उचित और आवश्यक समझा जाने लगा है। डब्ल्यू. ए. लेविस के शब्दों में

“कोई देश अपनी बुद्धिमान सरकार से सक्रिय प्रोत्साहन पाए बिना आर्थिक विकास नहीं कर सकता।”¹ विकसित देशों में आर्थिक विकास की स्वयं-स्फूर्त क्रिया संचालित होती रहती है और आर्थिक उतार-चढ़ावों को रोकने के अतिरिक्त सरकारी प्रयत्नों की अपेक्षाकृत कम आवश्यकता रहती है, किन्तु अर्द्ध-विकसित देशों में निर्धनता के विषैले घट्टों (Vicious Circles) को तोड़ने तथा विद्यमान राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं सस्थागत अवरोधों (Bottlenecks) पर विजय प्राप्त करने के लिए राज्य का हस्तक्षेप अत्यन्त महत्वपूर्ण है। अर्द्ध-विकसित देशों में विकास की क्रियाओं को संचालित करने के लिए विशिष्ट रूप में विशिष्ट गति से भारी मात्रा में पूँजी की आवश्यकता होती है। इन देशों को विकास के लिए ‘बड़े धक्के’ (Big Push), ‘धक्के का व्यवहार’ (Push Treatment) आदि की जरूरत होती है ताकि अर्थ-व्यवस्था को स्वयं-स्फूर्त (Self-Sustained) बनाया जा सके। यह कार्य मूल्य-यन्त्र या व्यक्तिगत उपक्रम के द्वारा सम्भव नहीं है। वास्तव में अर्थ-व्यवस्था को संचयी गति (Cumulative Momentum) देने के लिए सरकार का उत्तरदायित्व बढ़ जाता है। सोवियत संघ, चीन आदि साम्यवादी देशों में सम्पूर्ण आर्थिक तन्त्र पर सरकार का शिकजा है, सभी छोटे-बड़े उद्योगों की स्थापना और विकास का कार्य सरकार के हाथ में है।

पूँजीवादी देशों में भी अर्थ-व्यवस्था की वृद्धि में प्राविधिक और नैतिक आधार पर सरकारी हस्तक्षेप बढ़ रहा है। यदि हम पश्चिमी राष्ट्रों के इतिहास पर दृष्टिपात करें तो स्पष्ट ज्ञात होता है कि आर्थिक विकास के क्षेत्र में राज्य ने प्रमुख भूमिका निभाई है। राज्य व्यापार और व्यवसाय में आने वाली बाधाओं के प्रति संरक्षण की व्यवस्था करता रहा है। यह जन-संरक्षण के लिए पुलिस-शक्ति की व्यवस्था करता है और सार्वजनिक कल्याण की देख-रेख करता है ताकि सम्पत्ति आदि की सुरक्षा हो सके। राज्य यह जाँच करता है कि अर्थ-व्यवस्था का कौन-सा अंग अविकसित रह गया है। वह विकास की तकनीकों को विकसित करने का प्रयत्न करता है। इन सभी क्रियाओं का सम्बन्ध प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में अर्थ-व्यवस्था से है और अर्थ-व्यवस्था में राज्य का पर्याप्त हस्तक्षेप रहा है। यह कहा जा सकता है कि सामान्यतया उन्नत अर्थ-व्यवस्थाओं में सरकारी क्रियाएँ प्रधानतः नियन्त्रण की हैं जबकि अर्द्ध-विकसित अर्थ-व्यवस्थाओं में ये सहायक प्रकृति (Assisting Nature) की हैं।

किसी देश की आर्थिक क्रियाओं को प्रोत्साहित अथवा हतोत्साहित करने में उस देश की सरकार का महत्वपूर्ण योगदान होता है। आर्थिक विकास की दिशा में उन्मुख सरकारी नीतियों से पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहन मिलता है। लेविस की दृष्टि में सरकार निम्नलिखित कार्यवाहियों द्वारा देश के आर्थिक विकास को प्रभावित कर सकती है—(1) लोक सेवाओं को बनाए रखना, (2) विकास के अनुकूल प्रवृत्तियों को प्रभावित करना, (3) आर्थिक संस्थान बनाना, (4) साधनों के सदुपयोग को प्रभावित करना, (5) आय के वितरण को प्रभावित करना, (6) मुद्रा की मात्रा को विकास की आवश्यकतानुसार नियन्त्रित करना, (7) पूर्ण रोजगार की व्यवस्था करना, (8) उतार-चढ़ाव को नियन्त्रित करना, (9) विकास दर की आवश्यकतानुसार निवेश के स्तर को प्रभावित करना। यदि किसी देश की सरकार लोगों की आर्थिक प्रेरणा में वृद्धि करती है, उन्हें बचत करने और विनियोग करने के लिए परिस्थितियों का निर्माण करती है, उद्योगों की स्थापना, संरक्षण और विकास में सहायता देती है या स्वयं ऐसा करती है, नियोजित विकास की नीति को अपनाती है, तो उस देश का आर्थिक विकास तेजी से होता है।

जिस प्रकार सरकारें आर्थिक विकास में सहायक सिद्ध हो सकती हैं उसी प्रकार सरकार की कार्यवाहियों से आर्थिक विकास में बाधा भी पड़ सकती है। कुछ देशों के आर्थिक जीवन को वहाँ की सरकारों से इतने आघात पहुँचा है कि आर्थिक क्रियाओं में सरकारी हस्तक्षेप के विरुद्ध जो चाहे कहा जा सकता है। अन्य दलों से समर्थित व कमजोर सरकारें अपनी नीतियों द्वारा विकास में बाधक बन जाती हैं और अर्थव्यवस्था में गिरावट या गतिरोध उत्पन्न हो जाता है। आर्थिक विकास में सरकार की असफलता का कारण कम सहयोग तथा ऐसी नीतियाँ हैं जिनसे विकास के विपरीत शक्तियों का उद्भव होता है। सरकारें जिन कारणों से आर्थिक गतिरोध या गिरावट उत्पन्न कर देती हैं उन्हें प्रो. डब्ल्यू. ए. लेविस ने निम्न नी समूहों में विभाजित किया है—(1) शान्ति बनाए रखने में विफल होकर, (2) एक वर्ग द्वारा दूसरे वर्ग के शोषण को बढ़ाकर,

- (3) विदेशी सम्पर्क के मार्ग में बाधाएँ उपस्थित कर (4) लोकोपयोगी सेवाओं की अवहेलना कर (5) अत्यधिक निर्बाध नीति को अपना कर (6) अत्यधिक नियन्त्रण लगा कर (7) अत्यधिक धन खर्च कर (8) नागरिकों को लूट कर (9) खर्चीले युद्ध आरम्भ कर।

वस्तुतः आज स्वतन्त्र व्यापार नीति के सिद्धान्तों का युग समाप्त हो चुका है। आज सर्वत्र यह माना जाने लगा है कि पूँजीपतियों और उद्योगपतियों के विशाल तथा शक्तिशाली सगठनों और एकाधिकारों के सम्मुख समाज के अधिकांश साधनहीन वर्गों का टिक सकना उस समय तक सम्भव नहीं हो सकता जब तक कि सरकार उनकी आर्थिक दशा में सुधार करने के उद्देश्य से आर्थिक क्षेत्र में सक्रिय भाग नहीं लेती। निजी अर्थव्यवस्था के दोषों के निवारण के लिए राज्य का हस्तक्षेप आवश्यक है। सामाजिक और न्याय स्थापित करने तथा आर्थिक सत्ता का कुछ व्यक्तियों या उनके समूहों में केन्द्रीयकरण रोकने के लिए सरकारी हस्तक्षेप आवश्यक हो गया है। सार्वजनिक लाभ के कार्यों को सरकार को अपने ही हाथ में लेना पड़ता है। आज परन्तु राज्य के हस्तक्षेप का नहीं रहा है अपितु यह है कि राज्य का हस्तक्षेप किस भाँति और किस सीमा तक किया जाए? निजी एवं सार्वजनिक क्षेत्र दोनों का समुचित योग कितना होना चाहिए? यदि अर्द्ध विकसित देशों में आर्थिक विकास का प्रसार करना है तो राज्य का अधिकाधिक हस्तक्षेप अत्यावश्यक है। अर्द्ध विकसित देशों में सामाजिक और आर्थिक वातावरण विकसित देशों की अपेक्षा पूर्णतः भिन्न होता है अतः पूर्ण रूप से निजी लाभ पर आधारित सिद्धान्त इन देशों के लिए अधिक उपयुक्त नहीं हो सकता। अनुकूलतम उत्पादन के लिए उत्पादन साधनों में विवेकपूर्ण वितरण के लिए यत्नीय विकृति की असंगत स्थिति को समाप्त करने के लिए एकाधिकार को मिटाने के लिए भेद रहित लाभ की स्थापना के लिए तथा निजी क्षेत्र द्वारा उपेक्षित किए गए क्षेत्रों के विकास के लिए सरकार का आर्थिक क्षेत्र में प्रवेश आवश्यक हो गया है।

उल्लेखनीय है कि विगत वर्षों में सरकारी व्यय में काफी वृद्धि हुई है और अन्य बातों के अतिरिक्त इस अतिवृद्धि का कारण आर्थिक विकास में लोकतांत्रिक सरकारों द्वारा विशेष रुचि लेना है। प्रो डी ब्राइटसिंह (D Brighisingh) के अनुसार एशिया के कुछ देशों में सरकार द्वारा विगत वर्षों में अपने लोक कल्याणकारी कार्यों पर हुए वृद्धिमान व्ययों से निम्नलिखित तीन निष्कर्ष निकलते हैं—

- (क) राष्ट्रीय उपज के अनुपात में सरकार का विनियोग व्यय (Investment Outlay) बढ़ गया है।
- (ख) कुल राष्ट्रीय विनियोजन में सार्वजनिक विनियोजन की मात्रा अधिक है अर्थात् निजी विनियोग की अपेक्षा सार्वजनिक विनियोग अधिक हो रहा है।
- (ग) कुल सरकारी व्यय में सरकारी विनियोग व्यय (Govt. Investment Expenditure) का अनुपात भी बढ़ गया है।

उक्त स्थिति का यह स्वाभाविक परिणाम है कि इन देशों में सार्वजनिक विनियोग का प्रतिशत सकल राष्ट्रीय उपज (Gross National Product) राष्ट्रीय विनियोग (National Investment) तथा कुल सरकारी व्यय (Total Govt. Expenditure) में बढ़ गया है।

विकसित देशों में अर्द्धविकसित देशों की तुलना में इस क्षेत्र में काफी भिन्नता है। ब्रिटेन, डेनमार्क, फिनलैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस, न्यूजीलैंड आदि उन्नत पूँजीवादी अर्थव्यवस्थाओं में निजी क्षेत्र का योगदान बहुत महत्वपूर्ण है। एक अध्ययन के अनुसार सामान्यतः पार्श्वस्थ औद्योगिक देशों में सार्वजनिक विनियोग की मात्रा कुल राष्ट्रीय विनियोग अंश के $1/5$ से $2/5$ के मध्य रहा है जबकि एशियाई देशों में यह अंश $1/4$ से $2/3$ के बीच रहा है। विकासशील देशों में सार्वजनिक विनियोग की यह वृद्धि अस्वाभाविक नहीं है। इन देशों में द्रुत आर्थिक विकास के लिए कम से कम प्रारम्भिक अवस्थाओं में सार्वजनिक विनियोग बढ़ाना अत्यावश्यक है। जहाँ निजी क्षेत्र का अनुपात कुल सरकारी व्यय से अधिक है वहाँ राष्ट्रीय साधनों के कुशल उपयोग के लिए निजी क्षेत्र की तुलना में सार्वजनिक क्षेत्र को उपयुक्त समझा गया है। यही सरकारी हस्तक्षेप की प्रकृति है।

आर्थिक क्षेत्र में सरकारी हस्तक्षेप का महत्व

(Importance of Governmental Intervention in Economic Sector)

आर्थिक क्रियाओं में राजकीय हस्तक्षेप और उसके विस्तार के लिए कई कारण उत्तरदायी रहे हैं। निजी क्षेत्र की बुराइयों के कारण सार्वजनिक क्षेत्र का सर्वाधिक विस्तार हो रहा है। दुर्लभ साधनों का

समुचित वितरण आय और धन की विषमताएँ आर्थिक अस्थिरता व्यापक बेरोजगारी एकाधिकारी प्रवृत्तियों में वृद्धि सार्वजनिक हित की अवहेलना अर्थव्यवस्था के महत्वपूर्ण क्षेत्र में उचित समन्वय के अभाव में होने वाले विनाशकारी आर्थिक उतार चढ़ाव असन्तुलित आर्थिक विकास दीर्घकालीन दृष्टिकोण न होना परस्पर विरोधी आर्थिक निर्णय आदि निजी क्षेत्र के ऐसे गम्भीर दोष हैं जिन्होंने सरकारी क्षेत्र का विस्तार किया है। इन दोषों ने यह स्पष्ट कर दिया है कि आर्थिक क्रियाओं के संचालन का भार पूर्णतः निजी क्षेत्रों के हाथों में नहीं छोड़ा जा सकता। इन बुराइयों को रोकने के लिए ऐसी सस्था की आवश्यकता है जो अर्थव्यवस्था की नियमित देखभाल कर सके और आर्थिक क्रियाओं का उपयुक्त ढंग से संचालन कर सके। इसीलिए राज्य की आर्थिक क्रियाओं में हस्तक्षेप करना पड़ा और इस क्षेत्र में उसका हस्तक्षेप निरन्तर बढ़ता जा रहा है। डॉ. ब्राइटसिंह के मतानुसार प्रगतिशील अर्थव्यवस्थाओं में सरकारी हस्तक्षेप पूँजीवादी संकट के निदान के रूप में पनपा है लेकिन विकासशील देशों में राज्य ने अपनी आर्थिक शक्ति प्रबलित पिछड़ेपन के कारण बढ़ाई है। आर्थिक क्षेत्र में सरकारी योगदान और उसके विस्तार के लिए उत्तरदायी प्रमुख कारणों को हम संक्षेप में निम्नानुसार व्यक्त कर सकते हैं—

1 **आर्थिक विकास में प्रत्यक्ष रुचि**—प्रत्येक देश अपने देशवासियों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिए तेजी से आर्थिक विकास करना चाहता है। द्रुत आर्थिक विकास के लिए विराल मात्रा में धन और साधनों की आवश्यकता होती है। सरकारी सहायता के बिना निजी उपक्रम पर बल देने से देश के आर्थिक विकास में वाछनीय गति प्राप्त करना असम्भव है। यही कारण है कि विकासशील देशों की सरकारों ने पूँजीगत परियोजनाओं पर प्रत्यक्ष विनियोग करना शुरू कर दिया है।

2 **कुछ अनिवार्य आवश्यक कार्य**—कुछ कार्य इतनी अनिवार्य प्रकृति के होते हैं कि जिन्हें राज्य के अतिरिक्त अन्य कोई सस्था कर ही नहीं सकती। उदाहरणार्थ—आन्तरिक शांति बनाए रखना बाह्य आक्रमणों से देश और समाज की रक्षा करना नियम बनाना और विभिन्न प्रकार के हितों की सुरक्षा के लिए न्याय की व्यवस्था आदि कार्य मात्र राज्य द्वारा सम्पन्न किए जा सकते हैं। आज सामाजिक सुरक्षा और विदेशी विनियम नियन्त्रण को भी आवश्यक कार्यों में सम्मिलित कर लिया गया है तथा इनका उत्तरदायित्व भी राज्य पर ही है। सड़कों का निर्माण और शिक्षा का प्रबन्ध ऐसे कार्य हैं जिन्हें निजी उपक्रम समुचित ढंग से आवश्यकतानुसार सम्पादित नहीं कर सकते। वस्तुतः राष्ट्रीय सुरक्षा जान-माल की रक्षा छल-कपट व धोखेबाजी की रोकथाम नियमों को लागू करना आदि कार्य इतने लाभकारी और महत्वपूर्ण हैं कि इनके बिना कल्याणकारी राज्य के विचार को मूर्तरूप दे पाना असम्भव है।

3 **जन कल्याण सम्बन्धी कार्य**—वर्तमान विश्व में लगभग सभी जगह लोकतन्त्रात्मक कल्याणकारी राज्यों की स्थापना हो गई है। भारत भी समाजवादी समाज की स्थापना के लिए प्रयत्नशील है। ऐसे कल्याणकारी समाज की स्थापना करना राज्य के लिए कोई सरल कार्य नहीं है। इस महान् उद्देश्य की प्राप्ति के लिए आवश्यक है कि नागरिकों की उत्पादन शक्ति और कार्यक्षमता में वृद्धि हो ताकि देश का सतत निर्वाह रूप से आर्थिक विकास हो सके। यही कारण है कि यातायात एवं सन्देशवाहन की व्यवस्था सिंघाई एवं शक्ति के विभिन्न साधनों की व्यवस्था उद्योगों का सही दिशा में संरक्षण विक्रय सम्बन्धी सुविधाएँ आदि कार्यों द्वारा राज्य वर्तमान आर्थिक जीवन की अनिश्चितता और बाधाओं को दूर कर रहा है।

4 **जन हित के कार्यों का नियमन**—आज यह माना जाता है कि व्यक्ति अपने दुःख सुख के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं होता। यह उत्तरदायित्व समाज पर है क्योंकि मनुष्य का समुचित विकास सामाजिक वातावरण पर निर्भर होता है। निजी उपक्रम इस प्रकार के सामाजिक वातावरण का निर्माण नहीं कर सकते जिसमें आर्थिक असमानताओं का अन्त हो या उनमें कमी आए शोषण मिटे राष्ट्र के भावी विकास के दृष्टिकोण से आवश्यक संसाधनों का निर्माण हो और अर्थव्यवस्था का इस भाँति सन्तुलित विकास हो कि अधिकतम सामाजिक लाभ की प्राप्ति हो सके। केवल राज्य ही ऐसे प्रयत्न करने में सक्षम है जिनसे मनुष्य के विकास के लिए समुचित सामाजिक वातावरण का निर्माण हो सके मनुष्यों के कष्टों में कमी हो और सुख में वृद्धि हो। इसके लिए राज्य कुछ क्रियाओं को नियमित करता है तो कुछ क्रियाओं को स्वयं सम्पन्न करता है।

5. दुर्लभ साधनों का आवंटन—आर्थिक क्षेत्र में राज्य का हस्तक्षेप इसलिए आवश्यक है कि दुर्लभ साधनों का समुचित आवंटन (Allocation of Scarce Resources) हो सके। विकासशील देशों में साधनों की न्यूनता होती है और इन न्यून साधनों का अपव्यय न हो सके, इसके लिए राज्य का हस्तक्षेप वांछित है। विकसित देशों में भी राज्य का हस्तक्षेप, अभाव और दुर्बलता के समय आवश्यक हो जाता है। पियरे मेन्डस फ्रेंग तथा सेब्राइल आरडेन्ट का तर्क है कि विकासशील देशों में उक्त कारणों से समूहवाद (Collectivism) आकर्षित और सर्वप्रथम विकसित हुआ है। साधनों की दुर्लभता और विभिन्न सामाजिक एवं आर्थिक दुर्बलताओं के कारण विकासशील देशों में स्वतः विकास असम्भव है। इसलिए इन देशों में सरकार द्वारा आर्थिक मामलों में विवेकशील निर्देशन किया जाना चाहिए। प्रो. आर्थर लेविस का यह दृढ़ मत है कि विकासशील देशों में आर्थिक क्षेत्र में सरकार के विवेकपूर्ण निर्देशन के अभाव में इन देशों की आर्थिक प्रगति नहीं हो सकती और आर्थिक क्रियाओं का संचालन व्यवस्थित नहीं किया जा सकता।

6. सन्तुलित आर्थिक विकास—देश का समुचित और सन्तुलित ढंग से आर्थिक विकास हो, इस दृष्टि से सार्वजनिक क्षेत्र का विशेष महत्त्व है। सामाजिक क्षेत्र के द्वारा उचित और सन्तुलित योजनाओं के निर्माण से विकासशील देशों में सन्तुलित आर्थिक विकास की नींव स्थापित करना संभव है। आर्थिक विकास का कार्य निजी क्षेत्र में छोड़ने से यह पूरी सम्भावना रहती है कि देश के कुछ भाग, जो प्राकृतिक साधनों से सम्पन्न हैं, अधिक विकसित हो जाएँ और कुछ भाग आर्थिक दृष्टि से एकदम पिछड़े बने रहें। निजी व्यक्ति उन्हीं कार्यों को अपने हाथ में लेता है जिनमें बिना कठिनाई के उन्हें अधिकतम लाभ प्राप्त हो सके। इस व्यवस्था में प्राकृतिक संसाधनों का असन्तुलित प्रयोग होता है और भावी विकास की दृष्टि से आवश्यक आधारित संरचना (Infrastructure) के निर्माण की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता। इसके अतिरिक्त भूँकि कार्यक्रमों को व्यक्तिगत रूप से तैयार किया जाता है इसलिए अनेक प्रकार की आर्थिक हानियाँ भी होती हैं। अर्थव्यवस्था के महत्त्वपूर्ण क्षेत्र में उपयुक्त समन्वय न होने के कारण विनाशकारी आर्थिक उतार-चढ़ाव होते रहते हैं। इन सब कारणों से यह आवश्यक लगता है कि देश के सन्तुलित आर्थिक विकास के लिए आर्थिक क्रियाओं में सरकारी योगदान अधिकाधिक हो।

7. निजी उपक्रम के परिपूरक के रूप में—कई व्यवसायों और उद्योगों को निजी उपक्रमी इसलिए प्रारम्भ नहीं करते कि उनमें लाभ की मात्रा बहुत कम रहती है या प्रारम्भ में हानि होने की आशंका रहती है। जबकि इस प्रकार के उद्योग राष्ट्र के आर्थिक विकास के लिए अत्यन्त महत्त्वपूर्ण होते हैं अतः विभिन्न सरकारें निजी उपक्रम की इस कमी की पूर्ति के लिए स्वयं नए उपक्रमी के रूप में प्रकट हुई हैं।

8. सामाजिक पूँजी का निर्माण—देश के आर्थिक विकास, राष्ट्रीय सुरक्षा आदि के लिए सड़कों, रेलों, नहरों आदि का विकास आवश्यक है। मानव पूँजी के निर्माण के लिए शिक्षा, स्वास्थ्य धिकित्ता, श्रम कल्याण आदि में व्ययसाय की आवश्यकता होती है। केवल सरकार ही इतने व्यापक स्तर पर विनियोग करने में समर्थ होती है। इस प्रकार के मदों में निजी उपक्रम द्वारा आवश्यक पूँजी लगाना न तो सम्भव है और न ही वे ऐसा करना पसन्द करते हैं क्योंकि प्रतिफल की आशा तुलनात्मक रूप में बहुत कम रहती है।

9. सामाजिक लागतों में कमी—अर्थव्यवस्था में सरकारी हस्तक्षेप के माध्यम से औद्योगिक बीमारियों व दुर्घटनाओं, चक्रीय बेरोजगारी अथवा वातावरण आदि सामाजिक कठिनाइयों को दूर कर सामाजिक लागतों में कमी की जा सकती है तथा प्रयत्न करने पर इनसे छुटकारा भी पाया जा सकता है।

10. आर्थिक विषमताओं को दूर करना और पूँजी संचय—विकासशील देश में आर्थिक विषमताओं को दूर करने तथा पूँजी-संचय के लिए सरकारी हस्तक्षेप वांछित है। विकसित देशों में आर्थिक क्रांति के बाद राजनीतिक क्रांति आई है किन्तु विकासशील देशों में राजनीतिक क्रांति के बाद आर्थिक क्रांति हुई है। अतः इन देशों में पूँजी-संचय में विषम कठिनाइयाँ आ रही हैं। औद्योगिक क्रांति पूर्ण होने से पहले ही श्रम की मजदूरी बढ़ने लगी है। अतः इसका विशेष महत्त्व है कि सामाजिक और आर्थिक समानता लाने वाले उपायों को क्रियान्वित किया जाए। विकसित देशों में कल्याणकारी

राज्य-नीति से असमानताएँ काफी कम हो गई हैं किन्तु विकासशील देशों में आर्थिक विषमताएँ बढ़ती जा रही हैं। इन देशों में समान और न्यायोचित वितरण के उपायों से केवल गरीबी का ही सम्पूर्ण विभाजन होगा क्योंकि उत्पादन स्तर न्यूनतम आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं है। गुन्नार मिर्डल के अनुसार इन देशों में समान वितरण के उपायों से अधिक महत्वपूर्ण धन का संचय है चूँकि धन के बिना वृद्धि के वितरण से मात्र गरीबी का वितरण होगा। आवश्यकता यह है कि सरकार दोनों स्तर पर साथ-साथ कार्य करे—प्रथम, पूँजी का संचय और आर्थिक विकास तथा द्वितीय आय और धन का न्यायोचित वितरण।

11. जनसंख्या सम्बन्धी विकास—आज अधिकांश विकासशील देशों में जनाधिक्य की समस्या है अर्थात् तीव्र गति से बढ़ती हुई जनसंख्या विभिन्न आर्थिक समस्याओं को जन्म दे रही है। वृद्धिमान जनसंख्या और जनाधिक्य के कारण यह आवश्यक हो गया है कि विकासशील देश कम से कम इतना आर्थिक विकास करें कि उनका वर्तमान जीवन-स्तर बना रहे। अधिकांश अर्थशास्त्रियों का यही मत है कि जनसंख्या सम्बन्धी समस्याओं का निराकरण तभी हो सकता है जबकि विशाल क्षेत्र में भारी विनियोग किए जाएँ। इस प्रकार की अर्थव्यवस्था को 'बड़ा धक्का' (Big Push) बिना सरकारी प्रयत्नों के असम्भव है। जब तक राष्ट्रीय आय में पूँजी-निर्माण की वर्तमान दर अधिक नहीं हो जाती तब तक यह सम्भव नहीं दिखता कि विकासशील देश दुर्बलता के विषले वृत्तों और आर्थिक जड़ता (Economic Stagnation) से मुक्ति पा सकेंगे। इस प्रसंग में विख्यात अमेरिकन अर्थशास्त्री हेनरी जी अब्रे ने कहा है कि साधनों तथा संख्या की कैंची (Scissors of Resources and Numbers) बन्द करने का सर्वोत्तम उपाय औद्योगीकरण है। इससे आर्थिक और राष्ट्रीय कल्याण में वृद्धि होगी। यह तभी सम्भव है जब राज्य सरकार इसमें प्रवेश करे। सामाजिक ऊपरी लागतें (Social Overheads) सरकार द्वारा प्रदान की जाती हैं, जिन पर आर्थिक विकास का सम्पूर्ण कार्य निर्भर करता है।

12. बाजार को विस्तृत करना—सरकार का प्रमुख कार्य बाजारों को विस्तृत बनाना है। विकासशील देशों के बाजार संकुचित होते हैं अतः इन्हें विस्तृत करने के लिए सरकार स्वयं इस क्षेत्र में प्रवेश करती है और ऐसी समस्याओं का विकास करती है जो विस्तृत बाजार का आधार बन सकें। विकासशील देशों में बैंकिंग प्रणाली बहुत पिछड़ी हुई है। जीवन-बीमा जैसी वित्तीय संस्थाएँ भी बहुत कम विकसित हुई हैं। संगठित मुद्रा बाजार (Organised Money Market) भी सीमित है। सरकार को इन सभी सुविधाओं को बढ़ाने के लिए महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व निम्ना पड़ता है। वह इस सम्बन्ध में निष्क्रिय नहीं बैठी रह सकती। निजी लाभ की खोज में रहने वाले उद्योगपतियों से इस प्रकार के कार्यों की आशा करना व्यर्थ है।

13. सरकारी उद्योग में अधिक कुशलता—सामान्यतः यह माना जाता है कि निजी उपक्रम सरकारी उद्योगों की अपेक्षा अधिक कुशलता से उत्पादन कर सकते हैं क्योंकि वे लाभ के उद्देश्य से संचालित होते हैं। फिर भी कुछ स्थितियाँ ऐसी हैं जिनमें सरकारी उत्पादन निजी उपक्रमों की तुलना में अधिक कुशल सिद्ध होता है। आज विश्व के लगभग सभी विकासशील देश आर्थिक नियोजन के आधार पर विकास करने का प्रयास कर रहे हैं। योजना के कार्यक्रमों को सफल बनाने के लिए विशाल पूँजी विनियोग की आवश्यकता होती है जिसकी उपलब्धि केवल निजी क्षेत्र के आधार पर नहीं की जा सकती। इसके अतिरिक्त कुछ उद्योग जोखिम वाले होते हैं जिनमें धन लगाने से तात्कालिक लाभ की आशा नहीं की जा सकती। चूँकि निजी क्षेत्र ऐसे उद्योगों में धन लगाने से हिचकते हैं अतः इनका विकास सरकारी अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत ही हो सकता है। सुरक्षा और सैनिक महत्व के उद्योग ऐसे होते हैं जिनमें गोपनीयता की आवश्यकता सर्वोपरि होती है, अन्यथा राष्ट्र को खतरा उत्पन्न हो सकता है। ऐसे उद्योगों के संचालन का भार निजी क्षेत्र पर नहीं छोड़ा जा सकता। जिन उद्योगों में अत्यधिक पूँजी विनियोग की आवश्यकता होती है उन्हें भी निजी क्षेत्र के भरोसे नहीं रखा जा सकता, क्योंकि ऐसा करने से उनके विकास में बहुत अधिक विलम्ब हो सकता है।

सरकारी उपक्रम इसलिए भी लाभकारी हैं कि उनसे प्राप्त होने वाले लाभ का उपयोग आर्थिक विकास और सामाजिक कल्याण के लिए किया जा सकता है। तकनीकी दृष्टिकोण से कुछ उद्योगों में सार्वजनिक क्षेत्र अधिक उपयोगी और कुशल हैं, विशेषकर ऐसी दशाओं में जब विदेशी निजी कारखाने

तकनीकी ज्ञान और पेटेन्ट अधिकारों (Patent Rights) को तब तक देने को तैयार न हो जब तक ऐसे उपक्रमों के स्वामित्व और नियन्त्रण में उन्हें हिस्सा न दिया जाए।

14. बेरोजगारी—बेरोजगारी की स्थिति का सामना करने के लिए आर्थिक क्षेत्र में सरकार का हस्तक्षेप आवश्यक है। बाजार की आर्थिक व्यवस्था अनेक स्थितियों में बेरोजगारी का पूरी तरह सामना करने में असफल रही है। जब बेरोजगारी बढ़ने लगती है तो कोई भी अकेला उद्यम उसमें सुधार नहीं कर सकता और पूर्ण रोजगार की स्थिति नहीं ला सकता। यदि अनेक निजी उद्यम इस दिशा में प्रयास करें तो भी वे कुछ हद तक ही बेरोजगारी की समस्या से निपट सकते हैं सम्पूर्ण रूप से नहीं। केवल सरकार ही इस दृष्टि से सहाय होती है कि वह विभिन्न उद्योगों और कार्यों में बेकार व्यक्तियों को खपाए तथा रोजगार के अवसर बढ़ी संख्या में उपलब्ध करा सके। पूर्ण रोजगार के महत्वाकांक्षी लक्ष्य की प्राप्ति उसी के माध्यम से सम्भव है।

15. युद्ध एवं अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ—देश की सुरक्षा के लिए आधुनिक सरकारों को अधिक ध्यान देना पड़ रहा है और उसके लिए अधिक साधन जुटाने पड़ते हैं क्योंकि आधुनिक नई-नई तकनीक से युद्ध अत्यधिक महँगे हो गए हैं। देश की सुरक्षा और आर्थिक विकास के लिए अन्य देशों से सहयोग लेना पड़ता है। अधिकाधिक विदेशी मुद्रा की प्राप्ति के लिए आयात-निर्यात व व्यापार को सरकार नियन्त्रित करती है।

आर्थिक क्षेत्र में सरकार का अधिकाधिक प्रवेश आज अनेक दृष्टियों से औचित्यपूर्ण है। विशेषकर विकासशील देशों के लिए सरकार द्वारा आर्थिक क्रियाओं का किया जाना अत्यन्त महत्त्वपूर्ण और आवश्यक है। इन देशों में सरकार नव-प्रवर्तक और अनुकरणकर्ता (Innovator and Adopter) दोनों ही है। हम प्रो. हान्स सिगर के इस निष्कर्ष से सहमत नहीं हैं कि यदि सरकार उद्यमकर्ता का कार्य भी आरम्भ कर देगी तो वह अपने सामान्य कर्तव्यों से विचलित हो जाएगी और प्रशासन पर काफी भार बढ़ जाएगा। इससे एक घरम राष्ट्रवाद का जन्म होगा लेकिन हान्स सिगर का यह भय अतिरजित है। वास्तव में देश जितना पिछड़ा होता है सरकार का उत्तना ही अधिक महत्त्व होता है। आर्थिक क्षेत्र में राज्य का प्रवेश इसलिए भी उचित है कि उसके पास इसको वहन करने की क्षमता है। आधुनिक सरकार केवल साधनों की स्वामी और नव-प्रवर्तक ही नहीं है बल्कि बहुत बड़ी उपभोक्ता, व्ययकर्ता और बचतकर्ता भी है। अपनी इस आर्थिक शक्ति के प्रभाव से वह सामाजिक लाभ में वृद्धि कर सकती है जो निजी पूँजी द्वारा सम्भव नहीं है। सार्वजनिक विनियोग की विवेकपूर्ण वृद्धि से प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से निजी क्षेत्र का विस्तार हो सकता है और देश की अर्थ-व्यवस्था सर्वांगीण विकास की ओर अग्रसर हो सकती है।

राज्य की आर्थिक क्रियाओं का क्षेत्र

(Scope of the State's Economic Activity)

यह विचार सर्वमान्य बन जाने से कि राज्य को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप करना चाहिए निर्बाधावादी विचारधारा मृत प्राय हो चुकी है। आज अर्थशास्त्रियों में विवाद यह नहीं है कि राज्य को आर्थिक विकास के कार्य करने चाहिए या नहीं बल्कि विवाद इस पर है कि राज्य को किस अंश तक आर्थिक क्रियाओं को करना चाहिए अर्थात् राज्य की आर्थिक क्रियाओं का क्षेत्र क्या होना चाहिए। इस सम्बन्ध में दो प्रमुख विचारधाराएँ हैं—

प्रथम विचारधारा के अनुसार सम्पूर्ण विकास कार्य सरकार के हाथ में होने चाहिए। यह आवश्यक है कि सभी प्रकार के नियोजन कार्य सरकार ही करे अधिकतम उद्यमी क्रियाएँ पूँजी-निर्माण सरकार द्वारा ही हों।

द्वितीय विचारधारा के समर्थक पूर्ण सरकारी हस्तक्षेप के दृष्टिकोण से कुछ भिन्न दृष्टिकोण रखते हैं। ये विचारक सीमित सरकारी हस्तक्षेप के साथ साथ बाजार-क्रिया या बाजार सयंत्र (Market Mechanism) और निजी प्रयत्नशीलता पर अधिक बल देते हैं। इनकी नीति धीरे चलने की है। ये राज्य द्वारा क्रमशः विकास का समर्थन करते हैं। इनका कहना है कि किसी भी दौड़ के लिए कम से कम निश्चित गति अवश्य होनी चाहिए। विकास में उपस्थित अवरोधों को समाप्त करने के लिए न्यूनतम निश्चित प्रयास तो किए जाने चाहिए किन्तु निजी क्षेत्र की उपेक्षा नहीं होनी चाहिए। राज्य के इस विचार को हम विकास का न्यूनतम आवश्यक

प्रयास (Critical Minimum Effort Thesis) कह सकते हैं जिसके अनुसार विकास कार्यक्रम कम से कम न्यूनतम आकार का होना ही चाहिए ताकि विकास के मार्ग में अवरोधक शक्तियों को समाप्त किया जा सके। विकासशील देशों में आर्थिक विकास को गति प्रदान करने के लिए भारी मात्रा में पूँजी संचय की आवश्यकता होती है। यह तभी सम्भव है जबकि वृहत् मात्रा में विनियोग कार्यक्रम संचालित किए जाएँ। अल्प-मात्रा में सीमान्त वृद्धियों से कुछ नहीं हो सकता।

राज्य की आर्थिक क्रियाओं के क्षेत्र के सम्बन्ध में इन विचारधाराओं के प्रकाश में व्यवहार का ताकजा है कि प्रत्येक विकासशील देश को अपनी परिस्थितियों उद्देश्यों प्रशासनिक शक्ति और प्रचलित समस्याओं को ध्यान में रखते हुए आर्थिक कार्य क्षेत्र की सीमा निर्धारित करनी चाहिए।

वर्तमान में अधिकांश विकासशील देशों में मिश्रित अर्थ व्यवस्था अपनाई जा रही है जहाँ सार्वजनिक और निजी क्षेत्र सम्मिलित रूप से अपने अपने उत्तरदायित्व निभाते हैं। उदाहरणार्थ स्वतन्त्र भारत में मिश्रित अर्थ व्यवस्था को ही देश की औद्योगिक नीति का आधार माना गया है और यह निश्चित किया गया है कि आर्थिक क्षेत्र में सरकार और पूँजीपति दोनों भाग लेगे तथा देश में उत्पादन के अधिकतम स्तर को बढ़ाने का भरसक प्रयास किया जाएगा। भारत में सरकारी और निजी दोनों ही क्षेत्रों में उद्योगों की कुछ श्रेणियाँ निर्धारित की गई हैं। कुछ उद्योग सरकारी क्षेत्र के लिए अनिवार्य रूप से सुरक्षित रखे गये हैं तो कुछ क्षेत्रों को सरकारी और निजी दोनों ही क्षेत्रों के लिए खुला रखा गया है। यद्यपि इन पर धीरे-धीरे सरकारी आधिपत्य बढ़ते जाने की व्यवस्था है। कुछ उपक्रम पूरी तरह से निजी क्षेत्र के लिए खुले छोड़ दिए गए हैं। वर्तमान में विश्व उदारीकरण की लहर के चलते अब सरकारी क्षेत्र को बहुत सीमित कर दिया गया है। अनेक सरकारी उपक्रमों का निजीकरण कर दिया गया है तथा इसे और बढ़ावा दिया जा रहा है। अब सरकारी हस्तक्षेप नियमन एवं नियन्त्रण तक सीमित होता जा रहा है। उद्योगों में सरकार की + रूढ़िवादी कम होती जा रही है।

वस्तुतः सार्वजनिक और निजी क्षेत्र की बहस में यह सामान्य उक्ति कि अति सर्वत्र दर्जयत उपयुक्त लगती है। निरकुश निजी उपक्रम और प्रेरणाओं की समाप्ति तक जाने वाला सरकारी हस्तक्षेप दोनों ही अर्थ व्यवस्था को भारी क्षति पहुँचाते हैं। इसलिए अब वह सभी देशों में अनुभव किया जाने लगा है कि निजी उपक्रम को ठीक प्रकार से कार्य करते रहने और बढ़ने के लिए सरकारी सहायता आवश्यक है और सरकार भी उद्यमशील उपक्रमी वर्ग के सक्रिय सहयोग के बिना अधिक समय तक सफल नहीं हो सकती।

आधुनिक राज्य की आर्थिक क्रियाएँ

(Economic Activities of Modern State)

राज्य के कार्यों से सम्बन्धित राज्य की नीति पर विदेशी विचारधाराओं का व्यापक प्रभाव पड़ता रहता है और विचारधाराओं के परिवर्तनों के साथ साथ राज्य की नीति भी बदलती रहती है। राज्य की आर्थिक क्रियाओं को निम्नलिखित श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है—

1. **राष्ट्र के आर्थिक ढाँचे की रक्षा करना**—राज्य देश के आर्थिक जीवन के रूप और स्वरूप को निश्चित करता है। राज्य ही इस बात का निर्णय करता है कि राष्ट्र के आर्थिक जीवन का ढाँचा कैसा हो और उसको किस प्रकार स्थायी बनाया जाए? इन प्रश्नों का उत्तर राज्य देश की परिस्थितियों को ध्यान में रखकर ढूँढ़ता है और आवश्यक निर्णय लेता है। विभिन्न देशों की परिस्थितियों साधनों और सम्भत्ताओं में विभिन्नता होती है अतः भिन्न भिन्न देशों का आर्थिक ढाँचा स्वतः ही भिन्न भिन्न किस्म का हो जाता है। राज्य आर्थिक ढाँचे के अनुरूप गन्तव्य की व्यवस्था करता है। सरकार और अन्य संस्थाएँ इन कानूनों को बनाती हैं और कार्यरूप देती हैं। इन कानूनों द्वारा सरकार देशों की आर्थिक उत्तमता को दूर करती है। ये कानून सम्पत्ति के उत्तराधिकारियों मालिकों और श्रमिकों के पारस्परिक सम्बन्धों प्रसवियों आदि के सम्बन्ध में होते हैं और इनका मुख्य उद्देश्य देश के आर्थिक जीवन की बाधाओं को दूर करना होता है। चूँकि मनुष्य का जीवन देश की आर्थिक प्रणाली और विदेशों के साथ आर्थिक तथा व्यापारिक सम्बन्धों से काफी प्रभावित होता है अतः राज्य इनका भी निर्धारण करता है और समय समय पर परिस्थितियों के बदलने के साथ साथ इनमें उचित परिवर्तन करता रहता है।

2 नियमन और नियन्त्रण—राज्य का प्रमुख कार्य आर्थिक जीवन को नियमित और नियंत्रित करना है। राज्य श्रमिकों और उपभोक्ताओं के शोषण को रोकने के लिए सरकार के माध्यम से आर्थिक जीवन को नियमित करता है और उस पर आवश्यक नियन्त्रण रखता है। वह श्रमिकों एवं मालिकों के सम्बन्धों को ऐसा स्वरूप प्रदान करता है कि मालिक श्रमिकों का शोषण नहीं कर पाते। उपभोक्ताओं के हित में वह एकाधिकारियों के कार्यों और प्रसार पर नियन्त्रण रखता है। राज्य मूल्य की स्थिरता प्राप्त करने के लिए बैकों और व्यापारिक क्रियाओं को नियन्त्रित करता है। राष्ट्रीय हित में देश के साधनों के उपयोग को नियमित करता है और कुछ आधारभूत उद्योगों को स्वयं भी चलाता है। हानिकारक तथा अस्वास्थ्यप्रद वस्तुओं के उत्पादन और उपभोग को रोकता है तथा आवश्यक वस्तुओं की पूर्ति पर नियन्त्रण रखता है। इन सब कार्यों को सुचारु रूप से सम्पन्न करने के लिए राज्य कानून बनाता है और इस बात की पूरी व्यवस्था करता है कि कानूनों का यथोचित रूप से पालन होता रहे। कानून के उल्लंघनकर्ताओं को राज्य दण्डित भी करता है।

3 वित्तीय सहायता—राज्य व्यक्तियों को उनकी आर्थिक क्रियाओं को सम्पन्न करने के लिए विभिन्न प्रकार की वित्तीय सहायता प्रदान करता है। इस दृष्टि में राज्य उनके आर्थिक हितों का संरक्षक है। वह कृषकों, उद्योगपतियों और व्यापारियों को आवश्यक ऋण संरक्षण एवं तकनीकी व्यावसायिक परामर्श देता है। वह यह भी ध्यान रखता है कि वस्तुएँ उचित मूल्य पर बिकें तथा उपभोक्ताओं को उनकी सुविधापूर्वक उपलब्धि हो सके। इसके लिए राज्य उचित विपणन व्यवस्था करता है और उनका नियमन करता है। राज्य व्यक्तियों को विभिन्न व्यवसायों के सम्बन्ध में आवश्यक सूचनाएँ देता रहता है। यह आवश्यक वस्तुओं की मांग और पूर्ति का सन्तुलन बनाए रखने के लिए विक्रेताओं, उत्पादकों तथा बाजार पर नियन्त्रण बनाए रखता है। उसका यह प्रयास होता है कि आर्थिक जीवन की अनिश्चितताएँ और बाधाएँ नियमित ढंग से दूर होती रहें।

4 प्रत्यक्ष सहभागिता—राज्य व्यक्तियों के आर्थिक विकास में न केवल परोक्ष बल्कि प्रत्यक्ष भी भाग लेता है। इस दृष्टि से वह देश की प्रमुख व्यापारिक सेवाओं और उद्योगों का राष्ट्रीयकरण करता है अथवा सम्पूर्ण आर्थिक क्रियाओं को स्वयं संचालित करता है (जैसा कि रूस और चीन में है)। भारत में भी सीमित रूप से राज्य व्यक्तियों की आर्थिक क्रियाओं का संचालन करता है। जीवन बीमा, बैकों, रेल और वायु यातायात आदि का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है। ये कार्य इतने विस्तृत और विशाल हैं कि व्यक्तिगत स्तर पर न तो इनका संचालन किया जा सकता है और न ही इनके संचालन का भार निजी उपक्रमों पर छोड़ा जा सकता है। सामान्यतः राज्य द्वारा इस प्रकार की प्रत्यक्ष सहभागिता (Direct Participation) का उद्देश्य यह होता है कि देश आर्थिक विकास और उन्नति की ओर अग्रसर हो तथा सामाजिक कल्याण — मार्ग प्रशस्त बना रहे।

5 मौद्रिक नीति—देश के औद्योगिक और व्यावसायिक विकास के लिए उचित मौद्रिक नीति का निर्धारण भी राज्य का कर्तव्य है। वस्तुतः देश का आर्थिक विकास बहुत कुछ सरकार की नीति पर निर्भर करता है। राज्य अपने क्षेत्र में मुद्रा और साख व्यवस्था पर उचित नियन्त्रण लगाता है तथा उत्पादन और मूल्यों में स्थिरता बनाए रखने के लिए निरन्तर सचेष्ट रहता है। इन कार्यों की मौद्रिक पूर्ति के लिए प्रायः केन्द्रीय बैंक और प्रमुख वाणिज्यिक बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जाता है जैसा कि इंग्लैण्ड और भारत आदि देशों में किया गया है।

6 सार्वजनिक वित्त—राज्य का एक अन्य प्रमुख कार्य सार्वजनिक वित्तीय कार्यों का सम्पादन करना है। देश में धन के वितरण की असमानताओं को दूर करने के लिए उपरोक्त क्रियाओं को सफलतापूर्वक सम्पन्न करने के लिए राज्य वित्त सम्बन्धी क्रियाएँ सम्पन्न करता है। वह व्यक्तियों से कर और ऋण के रूप में धन प्राप्त करता है तथा इसे जनहित में व्यय करता है। इन क्रियाओं के माध्यम से राज्य धन के विषम वितरण पर अकुश रखता है। उत्पादन और वितरण की समस्याओं से निपटता है तथा देश के आर्थिक विकास को अग्रसर करता है।

7 कुशल श्रम शक्ति का निर्माण—सरकार को शिक्षा, चिकित्सा स्वास्थ्य सेवा, प्रशिक्षण, व्यावसायिक शिक्षण आदि के द्वारा कुशल श्रम शक्ति का निर्माण भी करना होता है क्योंकि तकनीकी कर्मचारियों का अभाव विकास में एक बहुत बड़ा संरचनात्मक अवरोध होता है। यदि आवश्यक हो तो विदेशों में भेजकर श्रमिकों को तकनीकी कुशलता का प्रशिक्षण उपलब्ध करवाया जाता है। श्रमिकों में

उचित प्रेरणा बनाए रखने के लिए शोषण से भुक्ति और न्यूनतम वेतन की व्यवस्था करनी होती है। आर्थिक विकास के लिए श्रम और पूँजी में सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध और औद्योगिक शान्ति आवश्यक है। अतः सरकार को श्रम और पूँजी में अच्छे सम्बन्ध बनाए रखने और उत्पादन प्रतिफल की दोनों पक्षों में उचित वितरण की व्यवस्था करनी होती है। सरकार को पूर्ण रोजगार सम्बन्धी नीति भी अपनानी होती है। प्रो. हरमन फाइनर के अनुसार आर्थिक विकास के लिए श्रम-पूँजी सम्बन्धी नीति के निम्न आधार होने चाहिए—(i) श्रम और पूँजी की शत्रुता और संघर्ष को कम करना (ii) हड़ताले ताताबन्दी आदि के द्वारा होने वाली उत्पादन की हानियों को घटाना एवं (iii) श्रमिकों में उत्पादन वृद्धि के प्रति उत्तरदायित्व की भावना विकसित करना।

8. पूर्ण रोजगार—संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के अनुसार प्रत्येक राजा का कर्तव्य है कि वह अपने देशवासियों को पूर्ण रोजगार देने रहने-सहने के स्तर में वृद्धि एवं स्थायित्व की उचित व्यवस्था करे। प्रत्येक व्यक्ति को काम करने का अधिकार है अतः यह राज्य का उत्तरदायित्व है कि यह अपने विकास कार्यों को इस प्रकार सन्तुलित करे कि देश में रोजगार के अधिकाधिक अवसर उपलब्ध हों। आज के विकासशील और विकसित सभी राष्ट्र अपने साधनों के अनुरूप इसके लिए निरन्तर प्रयत्नशील रहना अपना कर्तव्य समझते हैं कि उनकी जनता को पर्याप्त काम मिले। पूर्ण साम्यवादी रूस में तो संविधान के अन्तर्गत राज्य का यह कर्तव्य निश्चित कर दिया गया था कि वह सभी लोगों को रोजगार दे। रोजगार पाना वहाँ नागरिकों का मौलिक अधिकार माना गया था। इंग्लैण्ड में बेरोजगारी भत्ता देने की व्यवस्था है।

9. विनियोगकर्त्ताओं तथा नव-प्रवर्तनों को प्रभावित करना—आज के राज्य विकास कार्य को सुचारु रूप से करने के लिए विनियोगकर्त्ताओं और नव-प्रवर्तनों (Investors & Innovations) को प्रभावित करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। इस कार्य को करने के लिए एकाधिकार को समाप्त करना होता है। सरकार इस पर नियन्त्रण लगाकर अथवा इसे अवैधानिक घोषित करके समाप्त कर सकती है जैसा कि साम्यवादी देशों में किया जाता है। यदि राज्य इस प्रकार से सफल नहीं होता तो वह उद्योगों को अपने हाथ में ले लेता है। शिशु उद्योगों की रक्षा करने जनता को विनियोग की ओर आकर्षित करने और बचत के प्रति उत्साहित करने का कार्य राज्य का है। विनियोगकर्त्ताओं को विकास के प्रति आकर्षित करने के लिए राज्य मूल्य वृद्धि और व्याज दर को नियमित करता है और प्रायः इस नियम का उत्तरदायित्व केन्द्रीय बैंक पर छोड़ देता है। राज्य बाजार से मुद्रा को उपलब्ध और उपयोगी विनियोग की ओर आकर्षित करने के लिए अनुचित सट्टेबाजी को कम करने का भी प्रयास करता है। राज्य जनता से अपने ऋण बॉण्डों द्वारा मुद्रा आकर्षित कर सकता है तथा अधिक व्याज दर रख कर जनता द्वारा असंचित राशि को भी अपनी ओर आकर्षित करता है। राज्य विशाल पूँजी निर्माण के लिए प्रयत्नशील रहता है। इसके लिए वह विनियोज्य क्रिया और मुद्रा बाजार को नियन्त्रित तथा सन्तुलित करने का प्रयत्न करता है। राज्य विनियोगों पर लाभ और स्थायित्व की गारण्टी देकर विनियोगकर्त्ताओं को आकर्षित और प्रभावित करता है। राज्य इन सभी कार्यों को करने के लिए जनता पर अपना प्रभाव डालता है और आवश्यकतानुसार शक्ति का प्रयोग भी करता है।

10. प्रवृत्तियों को प्रभावित करना—यह सर्वविदित है कि विकास के प्रतिकूल प्रवृत्तियों की अपेक्षा उसके अनुकूल प्रवृत्तियों राष्ट्र के विकास में बहुत अधिक सहायक होती हैं। प्रो. आर्थर लेविस ने बतलाया है कि सरकार का दूसरा काम प्रवृत्तियों को प्रभावित करना है—काम के प्रति मितव्ययिता के प्रति परिचार के आधार के प्रति विदेशी व्यवसायियों के प्रति सामाजिक गतिशीलता के प्रति लामार्जन के प्रति पशुधन की पवित्रता के प्रति नई तकनीकों के प्रति। इन प्रवृत्तियों के निर्धारण में सरकारें बड़ा योग देती हैं। यद्यपि सरकारों पर जनमत का प्रभाव रहता है और वे जनमत की अधिक अवहेलना नहीं कर सकती हैं किन्तु जनमत तैयार करने में सरकार का बड़ा हाथ होता है। विख्यात नेताओं के भाषण और लेख तथा विधान-मण्डलों द्वारा कोई कार्यवाही करने या न करने का निश्चय जनमत तैयार करने में बड़ा योगदान देते हैं। जो समाज तेजी से आर्थिक विकास करना चाहता है वहाँ की सरकार का बड़ा उत्तरदायित्व देश में विकास के अनुकूल दृष्टिकोण और प्रवृत्तियों को विकसित करना है।

मूल्यांकन—इस विवेचन से यह स्पष्ट है कि आज के युग में आर्थिक क्षेत्र में राज्य का हस्तक्षेप बड़ा व्यापक हो गया है। कृषि उद्योग व श्रम अर्थव्यवस्था पर नियन्त्रण व नियमन और जन-कल्याण

इन सभी क्षेत्रों में आज राज्य नये-नये दायित्वों को वहन कर रहा है। राज्य के आर्थिक कार्यों को सारांश रूप में प्रकट करते हुए कहा जा सकता है कि उद्योग के विकास के लिए सरकार ने पूँजी यन्त्र सामग्री इत्यादि सभी सुविधाएँ देना प्रारम्भ किया है। श्रमिक उद्योगों में अपना दिल लगाकर काम कर सके इस उद्देश्य से उन्हें सुविधा देने हेतु अनेक योजनाएँ तथा नियम बनाए हैं। उनके लिए अच्छे और आधुनिक सुविधाओं से युक्त सस्ते मकानों की व्यवस्था काम करने की दशाओं में सुधार कारखानों में हवा प्रकाश सफाई कल्याणकारी कार्यक्रम मनोरंजन तथा शिक्षा की सुविधा तकनीकी शिक्षण की सुविधा चिकित्सालय उपभोक्ता भण्डार-गृह दुर्घटना के कारण क्षति-पूर्ति स्त्री व बच्चों को काम देने के सम्बन्ध में विशेष नियम एवं नियन्त्रण श्रमिक की सामूहिक सौदा करने की शक्ति में बढ़ावा देने की गरज से श्रमिक संघों को प्रोत्साहन रोजगार के दपत्तर बेकारी वृद्धावस्था तथा बीमारी के समय पेशान की व्यवस्था तथा अन्य सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी योजनाओं को हाथ में लेकर सरकार ने अपने कार्य-क्षेत्र में बहुत अधिक विस्तार कर लिया है। उद्योगों के हित में प्रशुल्क नीति आयात-निर्यात नीति एवं नियन्त्रण उत्पादन तथा वितरण पर नियन्त्रण तथा औद्योगिक विकास से सम्बन्धित सारे कार्यों को सरकार ने अपने हाथ में ले लिया है।

कृषि उत्पादन तथा उत्पादक शक्ति में वृद्धि के लिए सरकार नाना प्रकार के कार्य अपने हाथ में लेने लगी है। किसानों के लिए साख सुविधाएँ अच्छे बीज खाद खेती को नुकसान पहुँचाने वाले कीड़े मकोड़ों को नष्ट करने की दवाइयाँ आधुनिकतम यन्त्र तथा औजारों की पूर्ति सिंचाई की सुविधाएँ कृषि वस्तुओं की बिक्री तथा भाव स्थिर रखने सम्बन्धी नियम भूमि कटाव को रोकने तथा भूमि सुरक्षण खेतों के उप विभाजन तथा बिखरी खेती पर रोक तथा अन्य भूमि सुधार इत्यादि के कार्य सरकार ने अपने हाथ में लिये हैं।

कल्याणकारी राज्य के लक्ष्य की प्राप्ति का प्रयत्न करने वाली सरकारों के व्यय काफी तीव्र गति से बढ़ रहे हैं। आजकल जन कल्याण की वृद्धि के लिए सरकार शराब तथा ऐसी अन्य हानिकारक वस्तुओं के उपभोग पर राजस्व के माध्यम से रोक लगा सकती है नए नए व्यवसायों तथा औद्योगिक इकाइयों की स्थापना कर सकती है और रोजगार के अवसरों में वृद्धि कर सकती है। जनता की आय तथा जीवन स्तर दो ऊँचा उठा सकती है। अपनी प्रशुल्क नीति की सहायता से भिन्न-भिन्न व्यवसायों तथा क्षेत्रों के बीच साधनों के वितरण को निर्धारित कर सकती है शिशु उद्योगों को विभिन्न प्रकार के सुरक्षण प्रदान करके विदेशी प्रतियोगिता से बचा सकती है तथा आर्थिक सहायता देकर उनकी प्रगति तीव्र कर सकती है। वह राष्ट्रीय हित के सरकारी तथा गैर सरकारी उपक्रमों का विकास कर सकती है। ऐसे ठोस कदम उठा सकती है ताकि राष्ट्र के सारे ही साधनों का उपयोग राष्ट्र के हित में हो। राष्ट्र के सामाजिक राजनीतिक तथा आर्थिक विकास के लिए आवश्यक मात्रा में विदेशी विनिमय और मुद्रा प्राप्त कर सकती है। सरकार जनता की सुविधा के लिए जल बिजली यातायात स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा आदि की सुविधाएँ प्रदान करने के लिए प्रबन्ध कर सकती है। जनता की सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी क्रियाएँ जैसे—बेकारी बीमा स्वास्थ्य बीमा प्रसव लाभ बीमारी बीमा वृद्धावस्था पेशन इत्यादि का प्रबन्ध कर सकती है। आर्थिक अवसादों तथा मुद्रा प्रसार से उत्पन्न होने वाली समस्याओं तथा दोषों को दूर कर सकती है देश के चहुँमुखी विकास के लिए आर्थिक नियोजन का सफलतापूर्वक सम्पादन कर सकती है डाक तार रेल तथा अन्य आवागमन के साधन एवं संचार का प्रबन्ध कर सकती है युद्धों से देश की सुरक्षा कर सकती है।

प्रजातान्त्रिक सरकारें सामान्य नागरिक प्रशासन पर बढ़ता हुआ व्यय जो चुनाव सभाओं ससद् ग्राम पंचायतों आदि पर होता है सहन कर सकती है वे दूसरे देशों में अपने दूतावासों पर भारी व्यय कर सकती हैं बढ़ती हुई जनसंख्या की आन्तरिक सुरक्षा व्यवस्था तथा न्याय व्यवस्था पर उत्तरोत्तर बढ़ते हुए व्यय का भार सहन कर सकती हैं। वे जनता के हित में वस्तुओं के भावों को स्थिर रखने का प्रयत्न करती हैं। नियोजन-काल में हीनार्थ अर्थ प्रबन्धन के कारण तथा युद्ध के दिनों में वस्तुओं के भाव आकाश को छूने लगते हैं। अतः ऐसी परिस्थिति में सरकार अपनी राजस्व की क्रियाओं के माध्यम से और विभिन्न प्रतिबंधों से ही मूल्य नियन्त्रण करने में सफल होती है।

राज्य के आर्थिक जीवन में सक्रिय भाग लेने के सम्भाव्य ससाधन

(Potentials of State's Active Role in Economic Life)

सरकार निम्न समाव्य रूपों में राज्य के आर्थिक जीवन में सक्रिय भाग ले सकती है—

1 **सरकार उपभोक्ता तथा बचतकर्ता के रूप में**—अर्द्ध विकसित और विकासशील राष्ट्रों में विकास कार्यों में सरकार का सक्रिय कार्य एक उपभोक्ता और बचतकर्ता के रूप में प्रारम्भ होता है। सरकार एक बचतकर्ता के रूप में इसलिए कार्य करती है क्योंकि उसे इसका निर्णय लेना होता है कि सम्पूर्ण राष्ट्रीय आय के कितने भाग की बचत करना जरूरी है ताकि विकास के लिए पर्याप्त विनियोग राशि उपलब्ध हो सके। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सरकार विभिन्न प्रकार की राजकोषीय तथा मौद्रिक नीति अपनाती है परन्तु सरकार द्वारा प्राप्त राशि इस पर निर्भर करती है कि वह जनता को कर देने के लिए कहाँ तक प्रभावित करने में सफल हो सकती है। उपभोक्ता के रूप में भी सरकार कार्य करती है क्योंकि बचत का सम्बन्ध उपभोग से है। सरकार द्वारा ही यह निर्णय किया जाता है कि किसी वस्तु का कितना उपभोग किया जाए और किसका उपभोग बढ़ाया जाए अथवा घटाया जाए। इसी के अनुकूल सरकार को अपनी कर नीति का निर्धारण करना पड़ता है। स्पष्ट है कि सरकार इन दोनों रूपों में अर्थात् उपभोक्ता तथा बचतकर्ता के रूप में विकास को महत्वपूर्ण ढंग से प्रभावित कर सकती है और सरकार की ये तीनों स्थितियाँ सहायक ससाधनों के रूप में काम करके उसे सक्रिय बनाने में योगदान दे सकती है।

2 **सुरक्षाकर्ता एवं उत्पादक के रूप में**—सरकार ऋणों की गारण्टी देने विभिन्न क्रियाओं को आरोपित कर गृह निर्माण के लिए ऋण देने फसलों का बीमा करने विदेशी विनियोगों को गारण्टी देने आदि का कार्य करती है और इन रूपों में वह एक प्रकार से सुरक्षा इकाई का काम करती है। उत्पादक के रूप में भी सरकार का महत्वपूर्ण स्थान है। इस रूप में वह विभिन्न प्रकार के उद्योगों का स्वयं संचालन करती है और जिन उद्योगों का संचालन नहीं करती उन्हें निजी क्षेत्र को सौंप देती है (जहाँ पर मिश्रित अर्थव्यवस्था है) और उन उद्योगों के विकास में उचित सहयोग प्रदान करती है। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के आर्थिक क्षेत्र में सरकार का निश्चित योगदान रहता है और वह विभिन्न उद्योगों तथा ससाधनों का संचालन करती है। अगिप्राय यह है कि लगभग सभी देशों में राज्य सुरक्षा इकाई और उत्पादक के रूप में कार्य करता है। आर्थिक विकास के सन्दर्भ में दोनों रूपों में स्थान होने के कारण राज्य सक्रिय भाग लेता है।

3 **ससाधन धारक एवं नव प्रवर्तक**—सरकार इन दोनों रूपों में प्रभावशाली ढंग से सक्रिय रहती है। ऐसे साधन जो अत्यन्त महत्वपूर्ण होते हैं सरकार अर्थात् राज्य के अधिकार में रहते हैं। उदाहरण के लिए—खनिज शक्ति जल आदि ससाधनों को लिया जा सकता है जिनका संचालन राज्य स्वयं करता है अथवा जिनके लिए वह निजी व्यक्तियों को लाइसेंस देता है। इस तरह राज्य या सरकार का स्थान ससाधन धारक (Resource owner) के रूप में होता है। इतना ही नहीं राज्य विभिन्न प्रकार की प्रयोजनाओं के प्रवर्तक (Innovator) के रूप में महत्वपूर्ण कार्य करता है। उदाहरण के लिए अमेरिका में टैनेसी घाटी योजना जैसी योजनाओं का प्रवर्तक राज्य ही है। प्रश्न उठता है कि सरकार को इनका संचालन स्वयं करना चाहिए अथवा यह दायित्व निजी व्यक्तियों पर छोड़ देना चाहिए? उत्तर में यही कहा जा सकता है कि यह निर्णय देश की परिस्थितियों पर निर्भर करता है। स्थिति जो भी रहे यह अवश्य है कि राज्य की स्थिति एक महत्वपूर्ण सम्भाव्य साधन के रूप में कार्य करती है।

विभिन्न ससाधनों का संचालन राज्य स्वयं कर सकता है और निजी व्यक्ति को भी दे सकता है किन्तु अनेक देशों का आर्थिक इतिहास यही प्रकट करता है कि जब इन सभी साधनों को निजी व्यक्तियों के ऊपर छोड़ दिया जाता है तो यह स्थिति विपास में साधक न होकर बाधक होने लगती है। यही कारण कि अन्ततोगत्वा राज्य को इन ससाधनों अथवा कार्यों को अपने हाथ में लेने के लिए बाध्य होना पड़ा है। समाजवादी राज्यों में तो यह ससाधन पूर्णतः राज्य द्वारा संचालित किए जाते हैं किन्तु प्रजातान्त्रिक व्यवस्था के अन्तर्गत राज्य के हाथ में ये ससाधन तुलनात्मक दृष्टि से कम होते हैं। इन सब के अतिरिक्त विकास प्रणाली सांस्कृतिक स्थिति और सामाजिक स्थिति पर भी ससाधनों के ऊपर अधिकार की बात निर्भर करती है।

सरकार का कोई भी रूप हो वह दीर्घकाल तक सफलतापूर्वक तभी कार्य कर सकती है जबकि वह कुछ आवश्यक बातें ध्यान में रखे। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि सरकार के लिए दीर्घकाल तक सफलतापूर्वक कार्य करने के लिए आवश्यक है कि—

1 देश की सांस्कृतिक मानवीय और तकनीकी तैयारियों को ध्यान में रखते हुए विकास कार्य हाथ में लिये जाएँ। प्रारम्भिक अवस्था में विकास कार्य बहुत अधिक और संनसनी पैदा करने वाले न हो। यह उपयोगी है कि शनै-शनै अनुभव के आधार पर कार्यक्रमों को आगे बढ़ाया जाए और नए कार्यक्रम हाथ में लिए जाएँ। विकास कार्यों की अन्तिम सफलता जनता के त्याग और सहयोग पर निर्भर करती है अतः यह आवश्यक है कि विकास कार्यों की प्रारम्भिक अवस्था में ही जनता से बहुत अधिक धन न लिया जाए।

2 देश में राजनीतिक वातावरण को विकास कार्यों के अनुकूल ढाला जाना भी विकास के वातावरण को निर्मित करने की दिशा में महत्वपूर्ण कदम है। राजनीतिक परिस्थितियों को इस तरह अनुकूल बनाया जाए कि योजनाओं पर पुनर्विचार हो सके सुधार लाए जा सकें और आवश्यकतानुसार उन्हें आगे बढ़ाने या समाप्त करने में सहयोग मिल सके। जनता में विश्वास पैदा करने के लिए और विकास कार्यों के प्रति आस्था जमाने के लिए यह आवश्यक है कि सरकार अपनी त्रुटियों को छिपाने का प्रयत्न न करे बल्कि त्रुटियों को दूर करने की प्रवृत्ति रखे।

3 आर्थिक विकास कार्यक्रमों के निर्धारित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए उपर्युक्त संस्थाओं की व्यवस्था की जाए जैसे—योजना विकास मूल्यांकन समिति आदि।

4 उच्च तकनीकी योग्यता के आधार पर अधिकतम स्थानीय विकेंद्रीकरण को प्रोत्साहन दिया जाए और इस बात के प्रभावशाली प्रयास किए जाएँ कि देश के विभिन्न क्षेत्रों में रहने वाले विभिन्न वर्गों के व्यक्तियों पर विकास का उत्तरदायित्व पड़े।

5 देश में प्रजातान्त्रिक वातावरण को बल दिया जाए क्योंकि एक आर्थिक विकास के लिए सर्वोत्तम शिक्षा प्रजातन्त्र ही है और स्वतन्त्रता की कठिनाइयों को ठीक करने के लिए अधिक स्वतन्त्रता की आवश्यकता होती है।

यदि इन सभी तथ्यों को ध्यान में रखते हुए आर्थिक विकास के क्षेत्र में सरकार कार्य करे तो उसकी आर्थिक क्रियाओं की सफलता निश्चित है।

तीव्र आर्थिक विकास के लिए सरकारी प्रयास

(Government's Efforts for Rapid Economic Growth)

आर्थिक क्षेत्र में सरकार के योगदान के सन्दर्भ में सरकार की आर्थिक क्रियाओं और उनकी वृद्धिमान प्रकृति पर पहले ही विचार किया जा चुका है। आर्थर लेविस के अनुसार लोक सेवाओं को बनाए रखकर आर्थिक संस्थान बनाकर साधनों के उपयोग को प्रभावित करके आय के वितरण को प्रभावित करके मुद्रा की मात्रा को नियन्त्रित करके और विनियोग के स्तर को प्रभावित कर सरकार आर्थिक विकास को प्रोत्साहन देती है। साथ ही सरकार आर्थिक विकास के मार्ग को अवरुद्ध कर आर्थिक गतिरोध भी उत्पन्न कर सकती है। आर्थर लेविस के ही मतानुसार शान्ति बनाए रखने में विफल होकर सरकार नागरिकों को लूटकर एक वर्ग द्वारा दूसरे वर्ग के शोषण को बढ़ाकर विदेशी संसर्ग के मार्ग में रोड़े अटकाकर लोक सेवाओं की अवहेलना कर अत्यधिक स्वतन्त्रता की नीति अपनाकर अत्यधिक नियन्त्रण लगाकर अत्यधिक धन खर्च करके और खर्चीले युद्ध आरम्भ करके आर्थिक गतिरोध उत्पन्न कर सकती है। ये सरकार के वे कार्य हैं जो देश के आर्थिक विकास में बाधक होते हैं। अतः स्पष्ट है कि किसी उपयुक्त अवसर पर देश का नेतृत्व ठीक व्यक्तियों के हाथ में होने पर ही देश नव-निर्माण का एक नया मोड़ ले सकता है। ऐसा न होने पर अथवा सरकार द्वारा अनुचित और गलत नीतियों अपनाए जाने पर देश आर्थिक विकास की अपेक्षा आर्थिक पतन की ओर बढ़ सकता है। यह विशेष महत्वपूर्ण है कि सरकार आर्थिक विकास की वृद्धि के लिए किन उपायों का आश्रय लेती है।

सरकार आर्थिक विकास को आगे बढ़ाने और समाज के आर्थिक जीवन को प्रभावित करने के लिए जो उपाय करती है उन्हें दो वर्गों में विभाजित कर सकते हैं—(क) प्रत्यक्ष उपाय तथा (ख) अप्रत्यक्ष उपाय।

(क) प्रत्यक्ष उपाय

तीव्र आर्थिक विकास के लिए सरकार निम्न प्रत्यक्ष उपाय अपना सकती है—

1. **आर्थिक एवं सामाजिक ऊपरी सेवाओं की व्यवस्था (Provision of Economic and Social Overhead Facilities)**—किसी भी देश के तीव्र आर्थिक विकास के दृष्टिकोण से आर्थिक एवं सामाजिक ऊपरी पूँजी तथा सेवाएँ अनिवार्य हैं। आर्थिक ऊपरी पूँजी का तात्पर्य परिवहन, संचार-साधन, शक्ति, सिंचाई, भूमि प्राप्ति आदि में विनियोग से है। जबकि सामाजिक ऊपरी पूँजी के विस्तार का अर्थ शिक्षा, स्वास्थ्य, गृह निर्माण और अन्य कल्याणकारी कार्यों पर व्यय करना है। इन दोनों ही प्रकार की सुविधाओं के मिलने से अन्य उद्योगों को बाह्य मितव्ययताएँ प्राप्त होती हैं और इस तरह उनकी पूँजीगत विनियोग की आवश्यकता में कमी आती है। इससे साधारण विनियोग की स्थिति अच्छी होती है। इससे विकास-दर में तीव्रता आती है। आज सभी विकासशील देशों में ये ऊपरी सुविधाएँ आवश्यकता अनुसार उपलब्ध नहीं हैं। चूँकि निजी साहसी न तो सुविधाओं के अभाव में विकास का काम कर सकते हैं और न इन्हें निर्मित ही कर सकते हैं। ऐसी स्थिति में इन विकासशील देशों की सरकारों को यह कार्य करना पड़ रहा है। विकासशील देशों की सरकारों में उपरोक्त कमी को पूरा करने के लिए वृहत् विनियोग कार्यक्रम प्रारम्भ किये गए हैं। भारत, म्यांमार (बर्मा), श्रीलंका, फिलीपाइन्स, थाइलैंड आदि के विनियोगों को देखने से ज्ञात होता है कि इन देशों के विकास के प्रारम्भिक काल में कुल विनियोगों का आधे से अधिक धन इन्हीं दो मदों पर व्यय किया गया है। समुक्त राष्ट्र की विशेषज्ञों की समिति की मान्यता है कि विकासशील देशों में मानवीय विनियोग भौतिक विनियोग से अधिक फलदायक होता है फलतः उत्पादकता में तीव्र गति से वृद्धि होती है।

2. **संस्थागत और संगठनात्मक परिवर्तनों का लाना (Bringing out Institutional and Organisational Changes)**—आर्थिक विकास को गति देने की दृष्टि से सरकार द्वारा किये जाने वाले संस्थागत और संगठनात्मक परिवर्तन विशेष महत्त्वपूर्ण हैं। सरकार भूमि-सुधार, उत्तराधिकार तथा भू-स्वामित्व के नियमों में सुधार कर संस्थागत परिवर्तन कर सकती है और इन सुधारों के माध्यम से कृषकों की स्थिति में परिवर्तन कर सकती है परन्तु इन परिवर्तनों को वास्तव में लाने के लिए सरकार को विशेषतः विकासशील देशों में निवासियों के व्यवहार और उनके सामाजिक दृष्टिकोणों में व्यापक परिवर्तन लाना होता है। संस्थागत परिवर्तन के क्षेत्र में सरकार प्रतियोगिता का नियमन करती है और एकाधिकार की व्यवस्था समाप्त करके उपभोक्ताओं और उद्योगों की स्थिति के आधारभूत ढाँचे में परिवर्तन करती है। ग्रामीण क्षेत्रों में नेतृत्व की जागृति लाने की व्यवस्था सरकार प्रदायता और समकक्ष संस्थाओं का विकास करके करती है। सामुदायिक विकास योजनाओं, सहकारी समितियों और अन्य इसी प्रकार के कार्यक्रमों द्वारा विकासशील देशों के ग्रामीण व्यक्तियों में सरकार द्वारा सुधार लाया जाता है। सरकार का दायित्व पूँजीपतियों और श्रमिकों के मध्य अच्छे सम्बन्ध स्थापित करना भी है। सामाजिक और श्रम सम्बन्धी कानूनों द्वारा सरकार इनके पारस्परिक सघर्षों को कम कर सकती है और श्रमिकों में उत्पादन बढ़ाने तथा लागत घटाने की भावना जाग्रत कर सकती है। विभिन्न नियमों और परिस्थितियों में सुधार लाकर राज्य द्वारा लोगों की आर्थिक स्थिति और रहन-सहन के स्तर में सुधार लाया जा सकता है तथा पुराने परम्परागत रूढ़िवादी वातावरण को समाप्त किया जा सकता है।

आर्थिक विकास की गति बढ़ाने में सरकार बाजारों की उन्नति करके महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकती है। विकासशील देशों के विभिन्न संस्थागत कारणों और सीमित मौद्रिक क्षेत्र के कारण बाजार का आकार संकुचित होता है। यहाँ पर सरकार संस्थागत बाधाओं को दूर कर मुख्य भूमिका अदा करती है। सरकार पूँजी बाजार की व्यवस्था करके वित्तीय क्रियाएँ बढ़ा सकती है। विभिन्न स्तरों पर साख की सुविधा देकर लोगों की उत्पादन क्रय-शक्ति में वृद्धि कर सकती है। क्रय-शक्ति बढ़ाने से मूल्यों की दर उचित रहेगी जिसके फलस्वरूप औद्योगिक साधनों द्वारा विकसित बाजार के आकार को परिवर्तित किया जा सकता है। सरकार द्वारा माँग और पूर्ति का स्तर बढ़ाया जा सकता है जहाँ एक ओर उपभोक्ताओं को साख की सुविधाएँ प्रदान कर सरकार माँग-पक्ष को प्रभावित कर सकती है वहीं दूसरी ओर न्यूनतम मजदूरी कानून द्वारा श्रम बाजार के पूर्ति-पक्ष को प्रभावित कर सकती है। सम्पूर्ण राष्ट्र के उपयोग स्तर में वृद्धि करके भी उद्योगों के विकास में और राष्ट्रीय आय में वृद्धि की जाती है किन्तु यहाँ उपयोग का एक आदर्श सीमा तक बढ़ना ही उचित है अन्यथा

अत्यधिक उपभोग वृद्धि के फलस्वरूप पहले से ही न्यून बचतों में अत्यधिक कमी से विनियोग की गम्भीर कठिनाई उपस्थित हो सकती है। इन सबके अतिरिक्त परोक्ष रूप से भी सरकार सस्थागत परिवर्तन करके विकास में सहायता दे सकती है। वह औद्योगीकरण की उन्नति और आय तथा रोजगार के स्तर को बढ़ाकर बाजारों के विस्तार में मदद कर सकती है।

3 उत्पादन के साधनों की पूर्ति और गतिशीलता बढ़ाना (Augmenting the Supply and Increasing the Mobility of the Factors of Production)—विकासशील देशों में पूँजी के अभाव और साधनों की अगतिशीलता की समस्याएँ बहुत जटिल होती हैं। इन देशों में श्रमिकों की संख्या पूँजी की तुलना में अधिक रहती है किन्तु केवल सामान्य श्रम ही अधिक पाया जाता है। कुशल श्रम तो सदैव आवश्यकता से कम मात्रा में ही उपलब्ध होता है। पूँजी और उद्यमी दक्षता की बहुत अधिक कमी रहती है। इन सब कार्यों के फलस्वरूप इन देशों का औद्योगीकरण धीमा हुआ है अथवा बड़ी मन्द गति से बढ़ पा रहा है। साहस का अभाव तो इन देशों की एक बहुत बड़ी बाधा है।

स्पष्ट है कि विकासशील देशों में आर्थिक क्षेत्र में बहुत कुछ परिवर्तन सम्भव है। उद्यमशीलता की कमी हमारा ध्यान इस ओर आकर्षित करती है कि इन देशों में विनियोग के अवसर बहुत हैं जिनका उपयोग नहीं हुआ है और सरकार आवश्यक पर्यावरण तथा उद्यमशीलता के विकास के लिए पूर्व आवश्यकताओं को उत्पन्न करने की दिशा में बहुत कुछ नहीं कर सकी है। साधनों में गतिशीलता और साहस का निर्माण प्रबन्ध और शिक्षा के प्रचार व प्रसार द्वारा लाया जा सकता है। श्रमिकों की कुशलता में वृद्धि प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा के माध्यम से प्राप्त हो सकती है। विशाल पैमाने पर सरकारी उद्यम द्वारा उद्यमीय दक्षता के विकास के अवसर उपलब्ध कराए जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त छोटे उद्योगों की स्थापना के लिए सरकार पूँजीगत सहायता प्रदान कर सकती है। यदि आवश्यक हो तो विकास के प्रारम्भिक चरणों में सरकार विदेशी उद्यमियों की सेवाओं को भी प्राप्त कर सकती है। पूँजी और वित्तीय साधनों की कमी को विदेशी पूँजी के आयात तथा घरेलू पूँजी के कारगर उपयोग द्वारा दूर किया जा सकता है। सरकार साधनों के उचित विविधन के लिए वित्तीय संस्थाओं और साख को विकसित कर सकती है और उनकी संख्या में वृद्धि कर सकती है। वित्त निगमों और अधिकारियों की स्थापना से पूँजी में गतिशीलता लाई जा सकती है। यह स्मरणीय है कि उद्यमशीलता सामाजिक चेतना तथा सामाजिक संस्थाओं आदि पर निर्भर करती है। यद्यपि इनके विकास में काफी समय लगता है लेकिन यह भी सच है कि एक बार विकास की गति प्रारम्भ हो जाने पर उद्यमशीलता की पूर्ति बढ़ती ही जाती है।

4 औद्योगीकरण में प्रत्यक्ष भाग लेना (Direct Participation in Industrialisation)—कुछ विकासशील देशों में राज्य ने आधारभूत उद्योगों के राष्ट्रीयकरण द्वारा औद्योगीकरण में प्रत्यक्ष भाग लिया है। इसके अतिरिक्त सरकार ने नवीन उद्योगों की स्थापना में भी पहल की है। इस पहल और प्रत्यक्ष भाग लेने का मुख्य ध्येय यह रहा है कि देश में एकाधिकारी प्रवृत्तियों पर अंकुश लगाया जाए और धन को कुछ हाथों में केन्द्रीभूत होने से रोका जाए। भारत जैसे कुछ देशों में सार्वजनिक क्षेत्र का अधिकाधिक विस्तार हुआ है किन्तु अब निजीकरण की प्रवृत्ति प्रबल है जबकि अनेक अन्य देशों में सरकार उद्योगों को प्रारम्भ करती है और उन्हें पर्याप्त रूप से सक्रिय करने के बाद निजी क्षेत्र को सौंप देती है। कुछ ऐसे देश भी हैं जहाँ निजी क्षेत्र का काफी महत्त्व है। कुछ ऐसे भी देश हैं जहाँ निजी क्षेत्र को समाज विरोधी समझा जाता है। अनेक देश इन दोनों ही धरम विचारों के मध्य हैं। फिलिपाइन्स, चिली, मेक्सिको आदि देशों में सरकारें औद्योगीकरण में प्रत्यक्ष भाग नहीं लेतीं वरन् वित्तीय और तकनीकी सहायता देना ही उपयुक्त समझती हैं। इसके विपरीत अन्य कई देशों में विकास के प्रारम्भिक चरणों में निजी क्षेत्र का मार्गदर्शन करने के लिए औद्योगीकरण हेतु कदम उठाए गए हैं। इसमें मुख्य तथ्य यह है कि औद्योगीकरण की गति बढ़ जाने पर उद्योगों को पुनः निजी क्षेत्र के सुपुर्द किया जा सकता है। जर्मनी, आस्ट्रेलिया, स्विट्जरलैण्ड, कनाडा, जापान आदि का औद्योगीकरण इसकी पुष्टि करता है।

यहाँ यह स्मरणीय है कि केवल सरकार के द्वारा पहल करना ही औद्योगीकरण के लिए पर्याप्त नहीं होता। देश के निवासियों का चरित्र और चातुर्य भी विशेष महत्त्वपूर्ण है। टर्की का औद्योगीकरण इसका ज्वलन्त उदाहरण है। अतः संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि औद्योगीकरण की सफलता देश की आर्थिक व सामाजिक परिस्थितियों तथा उपलब्ध मानवीय साधनों के गुणों पर निर्भर

करती है। यद्यपि औद्योगीकरण की सुदृढ़ नींव डालने के लिए सरकारी पहल आवश्यक है वही दूसरी ओर जब तक यह नींव पर्याप्त रूप से सुदृढ़ न हो जाए तब तक सरकारी आश्रय भी निहायत जरूरी है।

(ख) परोक्ष उपाय

तीव्र आर्थिक विकास के लिए उपर्युक्त प्रत्यक्ष उपायों के अलावा सरकार निम्न परोक्ष उपाय भी काम में लेती है—

1. मौद्रिक नीति (Monetary Policy)—मौद्रिक नीति का अर्थ अर्थव्यवस्था में माघनीय परिवर्तन लाने की दृष्टि से मुद्रा और साख की मात्रा में परिवर्तन करना है। नियोजित आर्थिक विकास के कार्यक्रम में मौद्रिक नीति विशेष भूमिका अदा करती है अतः सरकार को इस प्रकार की मौद्रिक नीति अपनानी चाहिए जिससे आर्थिक विकास के लिए आवश्यक यन्त्रों का निर्माण हो सके आवश्यक वित्त उपलब्ध हो सके अधिक मुद्रा प्रसार न हो और घनात्मक भुगतान रन्तुलन बनाए रखने में सहायक हो तथा मौद्रिक नीति देश की आवश्यकतानुसार साख सृजन कर सके। आर्थिक क्रियाओं के सामान्य स्तर को नियमित करने के लिए बैंक दर नीति और खुले बाजार की क्रियाएँ आदि की अपेक्षा व्यापारिक बैंकों के सुरक्षित कोष सम्बन्धी नीति और चयनात्मक साख-नियन्त्रण पद्धतियों आर्थिक विकास के दृष्टिकोण से अधिक महत्वपूर्ण और उपयोगी है। भारत में रिजर्व बैंक मुद्रा और साख के नियन्त्रण के लिए उपर्युक्त नीतियों को अपनाता है।

2. मूल्य नीति (Price Policy)—आर्थिक विकास के प्रारम्भिक घरणों में परिवहन सिंचाई भारी उद्योग आदि आधारिक संरचना (Infra structure) के तत्त्व के विकास पर तथा पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन पर भारी व्यय करना पड़ता है। इनसे उत्पादन में वृद्धि देर से होती है क्योंकि इनकी परिपक्व होने की अवधि लम्बी होती है किन्तु इन परियोजनाओं पर बड़ी मात्रा में व्यय से लोगो की आमदनियाँ बढ़ जाती है जिससे वस्तुओं और सेवाओं की माँग बढ़ जाती है। इन सब कारणों से मूल्यों में वृद्धि हो जाती है जिसके कारण मजदूरी कच्चे माल आदि की कीमतें भी बढ़ने लगती हैं। इससे विकास योजनाओं की लागतें भी बढ़ जाती हैं और सामान्य जनता को कठिनाइयों का सामना करने के साथ-साथ विकास के मार्ग में भी बाधाएँ उपस्थित होती हैं। यद्यपि विकास के लिए मूल्यों के ऊँचे होने की प्रवृत्ति बाष्णीय और अनिवार्य मानी जाती है किन्तु एक सीमा के पश्चात् इनमें कमी या वृद्धि विकास के लिए घातक बन जाती है। अतः सरकार को उचित मूल्य नीति अपनानी चाहिए जिसका उद्देश्य समाज के सभी वर्गों को उचित मूल्य पर उपभोक्ता सामग्री उपलब्ध कराना उत्पादन विशेषज्ञता और कृषि उत्पादन में वृद्धि के लिए कृषकों को प्रेरणास्पद मूल्य दिलवाना और निर्दिष्ट दिशाओं में साधनों को प्रवाहित करना होना चाहिए।

3. राजकोषीय नीति (Fiscal Policy)—विकासशील राष्ट्रों में राष्ट्रीय आय बहुत कम होती है अतः ऐसे देशों के रूपांगी विकास के लिए विस्तृत और कारगर वित्तीय नीति का उपयोग महत्वपूर्ण स्थान रखता है। इस सम्बन्ध में सरकार की आय सम्बन्धी नीति अथवा राजकोषीय नीति कई प्रकार से सहायता कर सकती है—

(क) ऐसी कर प्रणाली लागू की जाए जो देश में उपलब्ध सभी न्यून साधनों को बढ़ाकर विनियोग में लगा सके।

(ख) सार्वजनिक व्यय और सार्वजनिक ऋण को अधिकांशतः निर्माण की दिशा में लगाया जाए। औद्योगिक और सामाजिक महत्त्व के उद्योगों का विकास सरकार स्वयं करे। स्रोतलर का भी यही मत है कि सरकार बहुत-से कार्य स्वयं करके साहसियों की कमी को पूरा कर सकती है।

(ग) विभिन्न तरीकों से सरकार व्यक्तिगत विनियोगों को प्रोत्साहित करे जैसे—व्यक्तिगत उद्योगों से कर हटा ले या कम कर दे उनको आर्थिक सहायता प्रदान करे यातायात के साधनों का विकास करे आदि। राज्य द्वारा इन समस्त उपायों को काम में लाने से देश की आर्थिक क्रियाओं को प्रोत्साहन मिलेगा जिससे राष्ट्रीय आय और समृद्धि में वृद्धि होगी।

(घ) विकासशील देश के सुप्त और अविकसित साधनों का विवेकपूर्वक देश का आर्थिक विकास करने के लिए प्रायः घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय लिया जाता है जिसका तात्कालिक प्रभाव यह होता है कि कीमतें बढ़ जाती हैं अर्थात् मुद्रास्फीतिजनक परिणाम उत्पन्न हो जाते हैं। राजकोषीय नीति का प्रयोग करके सरकार प्रभावपूर्ण माँग में कमी लाकर मुद्रा-प्रसार की गति को रोक सकती है। यद्यपि यह एक कठिन कार्य है किन्तु अग्रलिखित उपायों से राफ्त हो सकती है—

(क) लोगों की क्रय-शक्ति का एक भाग अनिवार्य बचत और सार्वजनिक ऋण रीतियों के द्वारा कम करके ।

(ख) विशेष प्रकार के मुद्रा-स्फीति विरोधी कर जैसे—अधि-लाम कर वस्तु-कर विलासिता की वस्तु पर कर आदि लागू करके ।

(ग) पूँजीगत कर नकदी-शेष (Cash Balance) एवं तरल सम्पत्तियों पर कर लगा कर ।

(घ) ऐच्छिक बचतों पर अधिक जोर देकर और एक निश्चित सीमा के ऊपर की क्रय-शक्ति को समाप्त करने का प्रयत्न करे ।

(ङ) मुद्रा-स्फीति विरोधी कर-नीति अपनाकर ।

वास्तव में आर्थिक विकास के प्रारम्भिक वर्षों में उत्पादन और निवेश पश्चात्-सम्बन्ध (Lag relation) होने के कारण मुद्रा-स्फीति की समस्या बड़ी गम्भीर होती है और ऐसी स्थिति में राजकोषीय नीति स्वयं मुद्रा-स्फीति को रोकने में उस समय तक आंशिक रूप में ही सफल होगी जब तक कि उसके पूरक तत्त्वों के रूप में मौद्रिक बचत और उत्पादन के उपाय न अपनाए जाएँ। स्पष्ट है कि सरकार राजकोषीय नीति के द्वारा साधनों के वितरण आय के वितरण पूँजी-संचय और मुद्रा स्फीति को प्रभावित करती है ।

4 विदेशी व्यापार नीति (Foreign Trade Policy)—आर्थिक विकास की गति को तीव्र करने के लिए विदेशों से बड़ी मात्रा में मशीनें औजार कच्चा माल विभिन्न पूँजीगत सामान और तकनीकी विशेषज्ञों का आयात करना पड़ता है । यह तभी सम्भव है जबकि एक देश के पास पर्याप्त मात्रा में विदेशी विनिमय हो, अतः सरकार को अपनी विदेशी-व्यापार नीतियों को इस प्रकार व्यवस्थित करना चाहिए कि जिससे निर्यातों में वृद्धि और अनावश्यक आयातों में कमी हो और व्यापार-सन्तुलन में अधिव्यय प्राप्त करके पर्याप्त विदेशी मुद्रा उपलब्ध की जा सके किन्तु आयात नियन्त्रण स्थापित करते समय यह ध्यान रखना चाहिए कि ऐसी वस्तुओं के आयात पर रोक लगे जिससे आर्थिक विकास में बाधा पहुँचती हो । इसी प्रकार उन वस्तुओं के निर्यात को भी रोका जाना चाहिए जिनका देश में ही उपयोग करके अधिक आर्थिक प्रगति की जा सकती हो ।

5. तटकर नीति (Tariff Policy)—तटकर नीति के द्वारा सरकार विदेशी वस्तुओं के आयात पर भारी कर लगाकर स्वदेशी उद्योगों को संरक्षण प्रदान कर सकती है किन्तु पहले यह देख लेना चाहिए कि उस उद्योग के विकास के लिए देश में आवश्यक परिस्थितियाँ हैं या नहीं । इस दिशा में तनिक भी गलत निर्णय सम्पूर्ण आर्थिक विकास को अस्त-व्यस्त करके दिशाहीनता उत्पन्न कर सकता है ।

6. कार्यशील वित्त प्रबन्धन (Working Finance Management)—राजकोषीय साधन समाज में जिस प्रकार कार्य करते हैं उसे कार्यशील प्रबन्धन कहा जाता है । इसके प्रमुख समर्थक ए. पी. लर्नर की मान्यता है कि राजकोषीय नीतियों का प्रयोग देश में अर्थव्यवस्था को प्रभावित करने के लिए किया जा सकता है । सार्वजनिक वित्त अथवा राजस्व क्रियाओं की उपादेयता का निर्धारण इससे किया जाना चाहिए कि वे अर्थ-व्यवस्था में क्या कार्य करती हैं ? दूसरे शब्दों में करारोपण सार्वजनिक व्यय सार्वजनिक ऋण रोजगार व आय को स्थायित्व प्रदान करने के लिए सन्तुलित-असन्तुलित बजट-निर्माण आदि सरकारी अस्त्रों के औचित्य या अनौचित्य का निर्माण इस आधार पर किया जाना चाहिए कि इन अस्त्रों के प्रयोग का समाज में उचित या अनुचित किस प्रकार का प्रभाव पड़ेगा । कार्यशील प्रबन्धन द्वारा वास्तव में सरकार पर सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के चलन पर निगरानी रखने का भारी उत्तरदायित्व आ जाता है । राज्य देश के आर्थिक अवरोधों के प्रति उदासीन नहीं रह सकता । उदाहरणार्थ जब देश में रोजगार गिर रहा हो आय स्थिर हो रही हो लाभ में गिरावट आने लगी हो तो किसी भी सरकार से यह आशा नहीं की जा सकती कि वह देश की इस अव्यवस्था की स्थिति में मूक दर्शक बनी रहेगी । इस स्थिति में सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह राजकोषीय साधनों द्वारा स्थिति को सामान्य करने के व्यापक प्रयास करे और अर्थव्यवस्था को उत्थान के मार्ग पर डाले ।

कार्यशील वित्त प्रबन्धन का उद्देश्य माँग के ऊँचे स्तर पर्याप्त पूर्ति उचित कीमतों और रोजगार व आय के ऊँचे स्तर को बनाए रखना है । कार्यशील वित्त प्रबन्धन अरुद्धिवादी इसीलिए कहा जाता है कि वह ऐसी नीति का समर्थन करता है जो राज्य को एकाधिक क्रियाएँ प्रदान करती है । उदाहरणार्थ लर्नर का यह दृढ़ मत है कि करारोपण का मुख्य उद्देश्य आय की प्राप्ति न होकर ऐसे उद्देश्य की प्राप्ति होनी

आधुनिक समय में इष्टतम बजट की सकल्पना करदान क्षमता की सकल्पना के विकल्प के रूप में प्रयुक्त की जाती है। करदान क्षमता के विचार के अनुसार निश्चित सीमा के बाद करो का कार्य करने बचत करने व जोखिम उठाने पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। इष्टतम बजट का विचार करदान क्षमता तक ही सीमित नहीं है, वरन् यह बजट की सारी क्रियाओं की जाँच करता है। करदान क्षमता के अन्तर्गत केवल बजट के एक पक्ष करदान तक ही समस्या सीमित रहती है जबकि व्यय पक्ष को पूर्णतया उपेक्षित रखा जाता है। इस प्रकार करदान क्षमता का विचार पक्षपातपूर्ण है। मसग्रैव के मतानुसार करदान क्षमता शब्द ही अपने आप में पक्षपातपूर्ण है। प्रारम्भ से यह समस्या को बजट के कर-पक्ष तक ही सीमित रखता है तथा व्यय-पक्ष को उपेक्षित रखता है। साथ ही यह क्षमता पर ध्यान केन्द्रित रख कर सार्वजनिक व्यय की अधिकतम सीमा प्रस्तावित करता है जो निजी क्षेत्र वहन कर सके जबकि यह उस न्यूनतम सीमा की अवहेलना करता है जिसके बिना निजी क्षेत्र का अस्तित्व सम्भव ही नहीं है।

करदान क्षमता के अन्तर्गत निजी एवं सार्वजनिक क्षेत्र मूलतः प्रतिस्पर्द्धी होते हैं। यह माना जाता है कि सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार का तात्पर्य निजी क्षेत्र में कमी से है किन्तु इष्टतम बजट व्यवस्था के अन्तर्गत दोनों क्षेत्रों को पूरक रूप में स्वीकार किया गया है। आधुनिक विचारधारा के अन्तर्गत करदान क्षमता के विचार के स्थान पर इष्टतम बजट-व्यवस्था को अधिक उपयुक्त माना गया है। इष्टतम बजट-व्यवस्था का विचार करदान क्षमता के विचार से निम्न कारणों से श्रेष्ठ माना जाता है—

(अ) इष्टतम बजट-व्यवस्था बजट के आय-व्यय दोनों पक्षों का अध्ययन करती है जबकि करदान क्षमता केवल एक ही पक्ष अर्थात् कर-पक्ष का ही अध्ययन करती है अतः इष्टतम बजट-व्यवस्था करदान क्षमता से श्रेष्ठ है।

(ब) इष्टतम बजट-व्यवस्था निजी व सार्वजनिक क्षेत्र को एक-दूसरे से पूरक के रूप में स्वीकार करती है जबकि करदान क्षमता इन्हे प्रतिस्पर्द्धी मानती है।

इष्टतम बजट का निर्माण

(Formulation of Optimal Budget)

सरकार के आय-व्यय का कार्यक्रम बजट कहलाता है। इष्टतम बजट कुछ आदर्श स्थापित करता है जिसके आधार पर वास्तविक बजट में संशोधन किए जा सकते हैं। किसी भी बजट के निम्नलिखित तीन उद्देश्य होते हैं—

(अ) साधनों का आवंटन (Allocation of Resources)—साधनों का विभिन्न उत्पादन क्षेत्रों में इस प्रकार आवंटन किया जाए जिससे कि कुल आर्थिक कल्याण अधिकतम प्राप्त हो सके।

(ब) राष्ट्रीय आय का वितरण (Distribution of National Income)—राष्ट्रीय आय का वितरण इस तरह से किया जाए कि उससे समाज को प्राप्त होने वाली कुल सन्तुष्टि अधिकतम की जा सके।

(स) स्थिरीकरण (Stabilization)—स्थिरीकरण के अन्तर्गत अर्थव्यवस्था में उत्पन्न होने वाले उच्चावचनों से बचने के लिए प्रभावपूर्ण माँग एवं राष्ट्रीय आय की मात्रा के उस स्तर को निरन्तर बनाए रखा जाता है जिससे पूर्ण रोजगार की अवस्था बनी रहे।

ये तीनों उद्देश्य बजट की तीनों शाखाओं अर्थात् आवंटन शाखा वितरण शाखा एवं स्थिरीकरण शाखा द्वारा प्राप्त किये जाते हैं। आधुनिक प्रजातान्त्रिक प्रणाली पर आधारित सरकारों के समक्ष इन तीनों ही शाखाओं के उद्देश्य एक साथ प्राप्त करना आवश्यक होता है। यहाँ पर तीनों शाखाओं के कार्यों का अलग-अलग वर्णन निम्नानुसार है—

(i) आवंटन शाखा में बजट (Budget in Allocation Branch)—बजट की आवंटन शाखा की मुख्य समस्या यह है कि सामाजिक वस्तुएँ जिनका कोई बाजार नहीं होता है के लिए कितने साधन आवंटित किए जाएँ। ये वस्तुएँ हैं—सुरक्षा बाढ़ नियन्त्रण राष्ट्रीय राज-मार्ग आदि। करारोपण के क्या सिद्धान्त होने चाहिए जिससे सामाजिक वस्तुओं की लागत उचित ढंग से व्यक्तियों में बँट जाए। सामाजिक वस्तुओं के लिए सर्वोत्तम ढंग से साधन आवंटन एवं व्यक्तियों के कर हिस्सों के वितरण के लिए सरकार को सामाजिक वस्तुओं के प्रति उपभोक्ताओं की सही रुचियाँ जाननी चाहिए। सामाजिक वस्तुओं के लिए उपभोक्ताओं की सही पसन्द जानना आसान बात नहीं है।

यदि सामाजिक वस्तुओं की सही पसन्द निर्धारित नहीं होती है तब किए गए प्रयत्नों की सफलता सीमित ही रह जाती है अर्थात् यह आवश्यक नहीं होता है कि समुदाय को प्राप्त होने वाला आर्थिक कल्याण अधिकतम हो। अधिमान का निर्धारण न होने पर सरकारी व्यय तथा करारोपण में भी लाभ के सिद्धान्त का प्रतिपालन सही ढंग से लागू नहीं हो सकेगा। इसी प्रकार करारोपण के समान त्याग सिद्धान्त की सफलता भी सीमित ही रहेगी तथा सीमान्त सामाजिक लाभ एवं सीमान्त सामाजिक लागत का सिद्धान्त सही अधिमान के निर्धारण के अभाव में पूर्णरूप में लागू नहीं हो सकेगा क्योंकि करारोपण के लाभ का सिद्धान्त समान त्याग या भुगतान की योग्यता सिद्धान्त एवं सीमान्त सामाजिक लाभ और सीमान्त सामाजिक लागत का सिद्धान्त सही पसन्द अर्थात् अधिमानों (Preferences) के अभाव में पूर्ण रूप से सफल नहीं हो पाते हैं।

प्रो मसग्रेव ने सामाजिक वस्तुओं के प्रति उपभोक्ताओं की पसन्द जानने के लिए राजनीतिक मतदान क्रिया (Political Process of Voting) को सही तरीका माना है। मसग्रेव का मत है कि मतदान क्रिया के आधार पर सामाजिक वस्तुओं के प्रति उपभोक्ताओं की पसन्द को नहीं जाना जा सकता है। प्रो ऐरो (Arrow) का मत है कि मतदान से भी सही पसन्द को नहीं जाना जा सकता है। यदि उपभोक्ता की पसन्द का नमूना बहु-बिन्दु (Multiple Peaked) है तो सही पसन्दों को निकालना सम्भव है। माना कि तीन व्यक्तियों A, B व C के समुदाय के तीन विकल्प हैं—बड़ा बजट (I) मध्यम बजट (II) तथा छोटा बजट (III) और उपभोक्ताओं की पसन्द का नमूना निम्नानुसार है—

A की पसन्द का नमूना $I > II > III$

B की पसन्द का नमूना $II > III > I$

C की पसन्द का नमूना $III > I > II$

(यहाँ पर चिन्ह $>$ अच्छी अवस्था को प्रकट करता है।)

इस प्रकार A की पसन्द के अनुसार सबसे अच्छा बजट छोटा बजट होता है B की पसन्द के अनुसार सबसे अच्छा बजट बड़ा बजट होता है तथा C की पसन्द के अनुसार सबसे अच्छा बजट मध्यम बजट होता है। इससे यह स्पष्ट होता है कि उपभोक्ताओं की पसन्द एक जैसी नहीं है अतः सरकार को यह ज्ञात नहीं हो सकता है कि समाज बड़ा बजट मध्यम बजट अथवा छोटे बजट में से किसको पसन्द करता है परन्तु प्रो मसग्रेव का मत है कि मतदान के द्वारा यद्यपि सही पसन्द प्राप्त नहीं होती है किन्तु यह अनुमान तो अवश्य ही लगाया जा सकता है कि सामान्यतः समाज की धारणा क्या है? मसग्रेव दो प्रकार के मतदान की व्याख्या करता है—(i) Majority based voting (ii) Plurality based voting इनमें से Plurality based voting उत्तम है क्योंकि इस प्रक्रिया में विभिन्न विकल्पों को ranking दी जाती है।

आवटन शाखा में बजट का निर्धारण ठीक उसी प्रकार से होता है जिस प्रकार कि पूर्ण प्रतियोगिता में निजी उत्पादक अपने सर्वोत्तम उत्पादन का निर्धारण करते हैं। सरकार द्वारा सामाजिक वस्तुओं को उस मात्रा तक प्रदान करना चाहिए जहाँ पर कि व्यक्तियों की सामाजिक वस्तुओं के लिए समग्र मॉग की पूर्ति बराबर हो जाए। इसी प्रकार आवटन शाखा के बजट में व्यक्तियों की करदेयता का भी निर्धारण हो जाता है जो व्यक्ति सामाजिक वस्तुओं के लिए अधिक पसन्द देता है उसकी करदेयता भी अधिक होती है। जो कम पसन्द देता है उसकी करदेयता भी कम होती है। इस प्रकार आवटन शाखा के बजट में समाज को अधिक से अधिक आर्थिक कल्याण पहुँचाने का प्रयत्न किया जाता है।

(ii) वितरण शाखा में बजट (Budget in Distribution Branch)—बजट की वितरण शाखा का मुख्य कार्य सरकारी आय-व्यय कार्यक्रम को इस प्रकार से समापोजित करना है कि आर्थिक कल्याण का आदर्श वितरण सम्भव हो सके। यहाँ पर आर्थिक कल्याण के आदर्श वितरण से तात्पर्य मनुष्यों के मध्य कल्याण के समान वितरण से है परन्तु समानता का अर्थ यहाँ पर भी स्पष्ट नहीं किया गया है क्योंकि समानताएँ कई प्रकार की होती हैं जैसे—आय की समानता कल्याण की समानता अवसरो की समानता आदि। इन सब समानताओं के लिए एक ही प्रकार की नीति की आवश्यकता नहीं होती है। उदाहरण के लिए आय की समानता एवं कल्याण की समानता के लिए एक बजट नीति काम आ सकती है जबकि एक ही आय से सब व्यक्ति समान कल्याण प्राप्त करने की स्थिति में हो यह कभी सम्भव नहीं हो सकता है। आय के आर्थिक कल्याण प्राप्त करने की क्षमताएँ भिन्न नहीं होतीं वरन् कभी-कभी

आय-व्यय प्रक्रिया भी आय की असमानताएँ उत्पन्न कर देती है अतः ऐसा कोई वैज्ञानिक तरीका नहीं है जिसके आधार पर उपयोगिताओं की अन्तर-व्यक्तीय तुलना सम्भव हो सके। इसलिए कल्याण की समानता या अवसरों की समानता का प्रयत्न करना निरर्थक होगा अतः वितरण शाखा में बजट-नीति का उद्देश्य आय की समानता लाना होता है।

(iii) स्थिरीकरण शाखा में बजट (Budget in Stabilisation)—स्थिरीकरण शाखा में बजट का उद्देश्य बिना मुद्रा-प्रसार या मुद्रा-सकुचन के पूर्ण रोजगार की व्यवस्था को प्राप्त करना होता है। जब पूर्ण रोजगार प्राप्त करने में निजी विनियोग, उपभोग एवं विदेशी सन्तुलन अपर्याप्त रहते हैं तब सरकार को अपना व्यय बढ़ाना चाहिए अथवा निजी विनियोगकर्ताओं को विनियोग बढ़ाने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए। एक समय के दौरान तथा एक समय पर पूर्ण रोजगार प्राप्त करने की समस्या मिन्न-मिन्न होती है। एक समय के दौरान निजी और सार्वजनिक विनियोग बढ़ा कर उत्पादन क्षमता को बढ़ाया जा सकता है जिससे पूर्ण रोजगार प्राप्त किया जा सकता है। इस दौरान सार्वजनिक एवं निजी विनियोग केवल बढ़ना ही नहीं चाहिए वरन् पर्याप्त दर पर बढ़ी हुई क्षमता को सोखना (Absorb) भी चाहिए।

उप-बजटों का एकीकरण (Integration of Sub Budgets)—तीनों उप-बजटों को मिलाकर एक व्यापक बजट बनाया जाता है जो सरकार द्वारा बढ़ाई गई आय और किए गए व्ययों की सूचना प्रदान करता है।

मसग्रैव का अनुकूलतम/इष्टतम बजट मॉडल (Musgrave's Optimal Budgeting Model)

इष्टतम बजट बनाना अत्यन्त कठिन कार्य होता है क्योंकि व्यापक बजट बनाने से पूर्व बजट को तीन उप-बजटों में विभक्त करना होता है अर्थात् आवटन शाखा वितरण शाखा तथा स्थिरीकरण शाखा में बजट का निर्माण करना होता है। इस बजट का निर्माण सर्वप्रथम प्रो. मसग्रैव ने किया था। इसी कारण से इष्टतम बजट को मसग्रैव का इष्टतम बजट मॉडल भी कहते हैं। प्रो. मसग्रैव ने तीनों उप-बजट के निर्माण के लिए कुछ मान्यताएँ निर्धारित की जो निम्नानुसार हैं—

(1) अर्थव्यवस्था में दो ही करदाता हैं।

(2) एक ही प्रकार की सामाजिक सेवा प्रदान की जा रही है।

आवटन शाखा वितरण शाखा व स्थिरीकरण शाखा के व्यवस्थापक अपनी-अपनी शाखा के बजटों का निर्माण उन मान्यताओं को लेकर करेंगे जो निम्नानुसार हैं—

(अ) आवटन शाखा में बजट निर्माण—आवटन शाखा में बजट-निर्माण करते समय निम्न तथ्यों का ध्यान रखना चाहिए—

(i) समाज का निर्माण दो व्यक्तियों X तथा Y से हुआ है। आवटन शाखा में बजट सन्तुलित होना चाहिए। सरकारी व्यय की राशि और X व Y व्यक्तियों से प्राप्त कर-राशि की मात्रा बराबर होनी चाहिए।

(ii) आवटन शाखा के बजट में X व्यक्ति द्वारा किया जाने वाला कर का भुगतान X व्यक्ति की शुद्ध कमाई का परिणाम है। X व्यक्ति द्वारा किए जाने वाले करों का मूल्य इस बात पर निर्भर करेगा कि वह कितनी मात्रा में सामाजिक वस्तुओं का उपयोग करता है। यदि X व्यक्ति सामाजिक वस्तुओं से अधिक उपयोगिता प्राप्त करता है तो उसकी करदेयता भी अधिक होगी।

(iii) आवटन शाखा के बजट में व्यक्ति द्वारा किया जाने वाला भुगतान Y व्यक्ति की शुद्ध कमाई पर निर्भर करेगा। Y व्यक्ति द्वारा सामाजिक वस्तुओं से अधिक उपयोगिता प्राप्त की गई है तो उसकी करदेयता भी अधिक होगी।

(iv) बजट आवटन शाखा के द्वारा X व्यक्ति को प्रदान की गई सामाजिक वस्तुओं एवं बाजार द्वारा प्रदान की गई निजी वस्तुओं की कीमतों का अनुपात वस्तुओं की लागत एवं X व Y व्यक्तियों द्वारा किए गए करों के भुगतान के अनुपात पर निर्भर करता है।

(v) बजट की आवटन शाखा के द्वारा Y व्यक्ति को प्रदान की गई सामाजिक वस्तुओं एवं बाजार द्वारा प्रदान की गई निजी वस्तुओं की कीमतों का अनुपात उन वस्तुओं की लागत एवं Y तथा X व्यक्तियों द्वारा किए गए कर भुगतान के अनुपातों का परिणाम या फलन है।

(ब) वितरण शाखा में बजट निर्माण—वितरण शाखा में बजट का निर्माण करते हुए निम्न तथ्यों का ध्यान रखना चाहिए—

(i) X व्यक्ति की आय सरकार एवं निजी उपभोक्ताओं को बेची जाने वाली वस्तुओं से प्राप्त आय का योग होती है।

(ii) Y व्यक्ति की आय पूर्ण रोजगार की अवस्था में राष्ट्रीय आय में से X व्यक्ति की आय घटाकर जो शेष बचता है उसके बराबर होती है।

(iii) वितरण शाखा में भी बजट सन्तुलित होना चाहिए अतः Y व्यक्ति द्वारा प्राप्त किये गये हस्तान्तरण भुगतान और X व्यक्ति द्वारा की गई कर भुगतान की राशि बराबर होनी चाहिए।

(iv) वितरण शाखा X व्यक्ति की आय कुल आय के उचित अनुपात में होनी चाहिए।

(स) स्थिरीकरण शाखा में बजट निर्माण—स्थिरीकरण शाखा में बजट का निर्माण करते समय निम्न तथ्यों का ध्यान रखना चाहिए—

(i) पूर्ण रोजगार की अवस्था में कुल राष्ट्रीय आय (Q) उपभोग (C) विनियोग (I) तथा सरकारी व्यय (G) के बराबर होती है अर्थात्— $Q = C + I + G$

(ii) कुल निजी उपभोग (C) X तथा Y व्यक्तियों द्वारा किए गए कुल उपभोग ($C_x + C_y$) की मात्रा के बराबर होता है।

(iii) X व्यक्ति का उपभोग उसकी आय एवं सामाजिक और निजी वस्तुओं की कीमत अनुपात का फलन है।

(iv) Y व्यक्ति का उपभोग भी उसकी आय एवं सामाजिक और निजी वस्तुओं की कीमत अनुपात पर निर्भर करता है।

(v) स्थिरीकरण शाखा में X व्यक्ति द्वारा किए गए करो का भुगतान उसकी उचित करदेयता के अनुकूल होना चाहिए।

प्रो मसग्रेव ने उपरोक्त सभी मान्यताओं को निम्न समीकरणों द्वारा स्पष्ट किया है—

आर्बटन शाखा

$$G = T_{ax} = T_{ay} \quad (1)$$

$$T_{ax} = T_{ax} \left[(E_x - T_{ax} - T_{xy}) \frac{P_{ax}}{P_p} \right] \quad (2)$$

$$T_{ay} = T_{ay} \left[(E_y - T_{ay} - T_{xy}) \frac{P_{ay}}{P_p} \right] \quad (3)$$

$$\frac{P_{ax}}{P_p} = \frac{P_{ax}}{P_p} \left[U_a, U_p, \frac{T_{ay}}{Y_{ay}} \right] \quad (4)$$

$$\frac{P_{ay}}{P_p} = \frac{P_{ay}}{P_p} \left[U_a, U_p, \frac{T_{ay}}{Y_{ax}} \right] \quad (5)$$

वितरण शाखा

$$E_x = (C + I) + (m + v) - G \quad (6)$$

$$E_y = Q - E_x \quad (7)$$

$$E_x = T_{ax} = -J (E_x + E_y) \quad (8)$$

$$T_{dx} = -T_{dy} \quad (9)$$

स्थिरीकरण शाखा

$$Q = C + I + G \quad (10)$$

$$C = C_x + C_y \quad (11)$$

$$C_x = C_x \left[(E_x - T_{ax} - T_{xy}) \frac{P_{ax}}{P_l} \right] \quad (12)$$

$$C_y = C_y \left[(E_y - T_{ay} - T_{ry}), \frac{P_{ay}}{P_p} \right] \quad (13)$$

$$T_{rx} = J (T_{rx} + T_{ry}) \quad \therefore (14)$$

यहाँ पर

Q = पूर्ण रोजगार आय

I = निजी निवेश पर व्यय

U_a = आवटन शाखा में दी जाने वाली वस्तुओं की लागत

U_p = निजी आवश्यकताओं की सन्तुष्टि के लिए प्रदत्त वस्तुओं की लागत

m = X द्वारा निजी खरीददारों को बिक्री से प्राप्त आय का अंश

v = X द्वारा राज्य को बिक्री से प्राप्त आय का अंश

J = आय का वह अंश जो X को उपयुक्त वितरण के अन्तर्गत मिलेगा

E = उत्पादन के करो की आय

C = कुल निजी उपभोग

G = वस्तुओं व सेवाओं पर आवटन शाखा का व्यय

T = कर भुगतान (+) अथवा अन्तरण भुगतान (-)

B = बजट सन्तुलन अधिशेष (+) व घाटा (-)

P_p = निजी रूप में क्रय की गई वस्तुओं की कीमत

$P_{ax} = \lambda$ के लिए आवटन शाखा की वस्तुओं की कीमत

$P_{ay} = Y$ के लिए आवटन शाखा की वस्तुओं की कीमत

a = आवटन शाखा में

d = वितरण शाखा में

r = स्थिरीकरण शाखा में

$X = X$ व्यक्ति

$Y = Y$ व्यक्ति

n = निबल बजट (Net Budget)

इस प्रकार तीनों उप-बजटों के निर्धारण के बाद सभी करो व अन्तरणों का योग करने पर हमें निम्न तीन समीकरण प्राप्त होंगे—

$$T_{px} = T_{ax} + T_{dx} + T_{rx} \quad (15)$$

$$T_{ny} = T_{ay} + T_{dy} + T_{ry} \quad (16)$$

$$T_{nx} + T_{ny} - G = B \quad (17)$$

अतः उपरोक्त तीनों समीकरणों से हमें सकलित बजट प्राप्त होगा। यहाँ पर समीकरण (15) X व्यक्ति द्वारा तीनों शाखाओं में किए गए कर भुगतानों के योग को प्रकट करता है। समीकरण (16) Y व्यक्ति द्वारा तीनों शाखाओं में किए गए कर भुगतानों के योग को प्रकट करता है तथा समीकरण (17) X तथा Y व्यक्तियों द्वारा किए गए कुल भुगतानों के योग को प्रकट करता है। यहाँ पर बजट (B) अधिव्यय सन्तुलन अथवा घाटा तीनों ही प्रकार का हो सकता है।

सन्तुलित बजट में कुल कर आय और सरकारी व्यय बराबर होता है अर्थात् $ET = T_{nx} + T_{ny} = G$ होता है। घाटा बजट में सरकारी व्यय से कर आय कम होती है अर्थात् $G > ET$ होता है। अधिव्यय बजट में कर आय सरकारी व्यय से अधिक होती है अर्थात् $ET > G$ होता है। आवटन शाखा एवं वितरण शाखा में बजट हमेशा सन्तुलित रहता है। कुल बजट यदि असन्तुलित होता है तो इसका अर्थ यह है कि स्थिरीकरण शाखा के बजट में किसी प्रकार का असन्तुलन है।

व्यावहारिक समस्याएँ—उपरोक्त विधि से यदि इष्टतम बजट का निर्माण किया जाता है तो अग्र कुछ व्यावहारिक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं—

1 सरकार सामाजिक वस्तुएँ प्रदान करती है तो इसका यह अर्थ नहीं कि सरकार स्वयं इन वस्तुओं का उत्पादन करे। सुरक्षा के लिए साज-सज्जा के साधन राज्य भी प्रदान कर सकता है तथा निजी उत्पादकों से भी प्राप्त किये जा सकते हैं। यदि सरकार सामाजिक वस्तुओं का उत्पादन करने की सोचती है तो उसे शीघ्र अतिरिक्त आर्थिक निर्णय लेने होंगे।

2 बजट की आवंटन शाखा साधनों का सामाजिक वस्तुओं (सुरक्षा शिक्षा राष्ट्रीय राजमार्ग आदि का निर्माण) में आवंटन करने का निर्णय ले लेती है। यहाँ पर यह भी निर्णय लेना पड़ेगा कि किस माध्यम से साधनों को व्यय कराया जाए और सामाजिक वस्तुएँ प्रदान कराई जाएँ अतः इसके लिए कोई उचित तर्क नहीं दिया जा सकता है क्योंकि सामाजिक वस्तुओं का उत्पादन एवं पूर्ति का कार्य राज्य अथवा निजी संस्थाएँ दोनों ही कर सकती है।

आलोचना—मसप्रेश के इष्टतम बजट मॉडल को व्यावहारिक रूप से लागू करने में कई कठिनाईएँ आती हैं अतः इसकी निम्नलिखित कारणों से आलोचना की गई है—

1 इस व्यवस्था में पूर्ण रोजगार आय की मान्यता को माना गया है जो सही नहीं है।

2 एक सघीय वित्त-व्यवस्था में इष्टतम बजट प्रणाली का क्रियान्वयन और अधिक कठिन हो जाता है क्योंकि यहाँ पर प्रत्येक उप-बजट को पहले राज्य के बजट से समायोजित करना होता है तत्पश्चात् राज्य के बजट को केन्द्र के बजट के अनुसार समायोजित करना होता है अतः सघीय वित्त प्रणाली के अन्तर्गत इष्टतम बजट-व्यवस्था का क्रियान्वयन सरल नहीं है।

3 इष्टतम बजट तन्त्र अर्थव्यवस्था के कुछ समष्टि घटकों के आधार पर कार्य करता है। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में जहाँ पर सांख्यिकीय संस्थानों का पूर्ण विकास नहीं हो पाया है व जहाँ पर आवश्यक समष्टि घटकों के सही आँकड़े उपलब्ध नहीं हो पाते हैं वहाँ पर इसका क्रियान्वयन कठिन होता है।

4 विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में जहाँ पर आर्थिक विकास पर अधिक महत्व दिया जाता है वहाँ पर स्थिरीकरण पर अधिक बल दिया जाना सम्भव नहीं होता है। वास्तव में इन देशों के लिए आर्थिक विकास के लिए स्थिरता की अवसर लागत बड़ी ऊँची होती है। ये देश यदि स्थिरता पर अपना ध्यान केन्द्रित कर लेंगे तो आर्थिक विकास की दर या गति कम होगी अतः इष्टतम बजट-व्यवस्था की तीसरी शाखा इन देशों के लिए ज्यादा महत्वपूर्ण नहीं है।

रोजगार स्थायित्व (Employment Stability)

रोजगार स्थायित्व अर्थव्यवस्था का उत्तम लक्षण है। आर्थिक स्थिरता (Economic Stability) स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था में सभी देशों में व्याप्त रहती है। इसका प्रभाव दुराई के रूप में बेरोजगारी फैलता है। अर्थव्यवस्था में सामाजिक कल्याण इस उत्तार-चढ़ाव को समाप्त कर दिया जा सकता है। राजकीय व्यवस्था द्वारा रोजगार के ऊँचे स्तर बनाये रखे जाते हैं। सार्वजनिक विकास के कार्य-सिद्धि कार्य आदि से राजकीय व्यय में वृद्धि कर सरकार रोजगार उपलब्ध कराती है। इससे बेरोजगारी प्रभाव कम हो जाता है। उत्तम रोजगार से माँग वृद्धि होती है व्यावसायिक स्थिति स्थिर बनी रहती है। इसे रोजगार स्थायित्व कहते हैं। मुद्रास्फीति की अवस्था में राजकीय ऋण तथा उच्च कराधान द्वारा मूल्यों पर नियन्त्रण रखा जाता है। रोजगार स्थायित्व को पूर्ण रोजगार के नाम से भी जाना जाता है। यद्यपि स्थिरीकरण भी आर्थिक विकास के साथ आवश्यक होता है परन्तु प्राथमिक महत्व अधिक विकास को देना पड़ता है।

निष्कर्ष—इष्टतम बजट प्रणाली का सैद्धान्तिक मॉडल के रूप में महत्व है परन्तु जहाँ तक इसकी व्यावहारिकता का प्रश्न है अर्थव्यवस्थाओं की संरचना के अनुसार इस प्रणाली का महत्व होगा। विकसित देशों के लिए यह व्यवस्था अधिक उपयुक्त है किन्तु विकासशील देशों के लिए यह व्यवस्था अधिक व्यावहारिक नहीं है।



सार्वजनिक व्यय सिद्धान्त एवं उत्पादन तथा वितरण पर प्रभाव

(Public Expenditure Theory & Effects on
Production and Distribution)

प्राचीन अर्थशास्त्रियों ने सार्वजनिक व्यय की अवहेलना मुख्यतः दो कारणों से की थी—प्रथम उनका विचार था कि राज्य का कार्यक्षेत्र केवल न्याय पुलिस और सेना तक ही सीमित रहना चाहिए। द्वितीय यह विश्वास किया जाता था कि सार्वजनिक आय अपव्ययपूर्ण होती है और धन का उपयोग सरकार की अपेक्षा निजी व्यक्तियों द्वारा अधिक अच्छी तरह किया जा सकता है। इसी प्रकार के चिन्तन के फलस्वरूप सार्वजनिक व्यय राजस्व शास्त्र में उपेक्षित विषय बना रहा लेकिन 19वीं शताब्दी से यह मान्यता दृढ़ता पकड़ने लगी कि सार्वजनिक व्यय को राजस्व शास्त्र में समुचित महत्त्व दिया जाना चाहिए। आज की परिवर्तित परिस्थितियों में यह सर्वमान्य है कि सार्वजनिक आय और सार्वजनिक व्यय एक ही सिक्के के दो पहलू हैं।

सार्वजनिक व्यय का अर्थ और बढ़ता हुआ महत्त्व

(Meaning of Public Expenditure and Its Extensive Importance)

सार्वजनिक व्यय सरकारी प्राधिकारियों द्वारा किया जाने वाला व्यय है। यह उन खर्चों का सूक्ष्म होता है जो सरकारी प्रशासन (केन्द्र राज्य एवं स्थानीय सरकारों) द्वारा अपने नागरिकों की रक्षार्थ तथा उनके आर्थिक एवं सामाजिक कल्याण की दृष्टि से किए जाते हैं। आधुनिक राज्यों का स्वरूप अधिकाधिक कल्याणकारी राज्यों का होता जा रहा है अतः अपने विशाल कार्यों और उत्तरदायित्वों के सम्पादन के लिए उन्हें पर्याप्त आर्थिक साधनों की आवश्यकता होती है। समाज की आय का एक बड़ा भाग राज्य द्वारा जनता के हितार्थ व्यय किया जाता है। सार्वजनिक व्यय एक ऐसा यन्त्र है जिसके द्वारा राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में सुधार और देश के आर्थिक विकास का कार्य आगे बढ़ाया जाता था। नागरिक सदैव यह जानने को उत्सुक रहते हैं कि उनसे लिए गए धन का उपयोग राज्य द्वारा अच्छे कार्यों में हो रहा है अथवा नहीं और इस व्यय का समाज पर क्या प्रभाव पड़ रहा है? आज की परिस्थितियों में सार्वजनिक आय और व्यय का सम्बन्ध घौली दायन जैसा है। लोक वित्त के कुछ सामान्य सिद्धान्त तो इन दोनों विभागों पर समान रूप से लागू होते हैं। यहाँ तक कि सार्वजनिक व्यय की किसी बड़ी रकम को खर्च करने सार्वजनिक आय की एक भारी मात्रा प्राप्त करने के सम्बन्ध में निश्चय करने के लिए लोक वित्त की सम्पूर्ण योजना का सहारा लेना पड़ा है। इस योजना में सार्वजनिक व्यय का उतना ही अधिक महत्त्व होता है जितना कि सार्वजनिक आय का।

आर्थिक क्रियाओं में राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई भूमिका तथा सार्वजनिक व्यय द्वारा उत्पादन वितरण और आर्थिक क्रियाओं को प्रभावित किए जाने के कारण सार्वजनिक व्यय आज अत्यधिक महत्त्व प्राप्त कर चुका है। जिन कारणों से आधुनिक राज्यों के कार्यों में वृद्धि हुई है मुख्यतः उन्हीं कारणों से सार्वजनिक व्यय भी बढ़ा है। आधुनिक काल में राज्य के कार्यों में गहनता और विस्तार दोनों दृष्टियों से आशातीत वृद्धि हुई है। गहन वृद्धि से आशय यह है कि उन कार्यों पर व्यय जो राज्य द्वारा प्राचीन काल से सम्पन्न किए जाते रहे हैं (जैसे—प्रतिरक्षा एवं कानून की व्यवस्था) आज पहले की अपेक्षा इन पर कई

गुना अधिक व्यय किया जाता है। विस्तार व वृद्धि का अग्रिप्राय यह है कि राज्य ने अनेक नये-नये कार्यों को अपनाया है जिन पर भारी व्यय किया जाता है। इटली के विख्यात अर्थशास्त्री एफ. एस. निट्टी का निष्कर्ष है कि चाहे केन्द्रीकृत सरकारें हो या विकेन्द्रीकृत युद्धप्रिय राष्ट्र हो या शान्तिप्रिय बड़े राष्ट्र हो अथवा छोटे सार्वजनिक कार्यों के सन्दर्भ में सभी में अधिकाधिक वृद्धि की समान प्रवृत्ति पाई है। प्रख्यात जर्मन राजकोषीय सिद्धान्तवेत्ता एडोल्फ वेगनर के अनुसार—सरकारी क्रियाओं का क्षेत्र निरन्तर बढ रहा है और उनकी मात्रा भी। सरकारें नये-नये कार्यों को आरम्भ कर रही हैं और पुराने तथा नये दोनों प्रकार के कार्यों को अधिक कार्यक्षमता के साथ सम्पन्न कर रही हैं। ऐसी स्थिति में सार्वजनिक व्यय में वृद्धि होना स्वाभाविक है।

सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के कारण

(Causes of Increasing in Public Expenditure)

अथवा

सार्वजनिक व्यय का उद्गम व विकास

(Origin and Development of Public Expenditure)

सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के प्रमुख कारण सक्षिप्त में निम्नानुसार प्रस्तुत कर सकते हैं—

1 कल्याणकारी राज्य की विचारधारा—सरकार की क्रियाओं का निरन्तर विस्तार हुआ है। जहाँ प्राचीन समय में सरकारें अपने को विदेशी प्रतिरक्षा की समस्याओं तथा कानून व व्यवस्था की स्थापना तक सीमित रखती थी वहाँ अब उन्होंने अनेक ऐसे कार्यों तथा सेवाओं को सम्पन्न करने का जिम्मा ले लिया है जो प्राचीन समय में सम्पन्न नहीं किए जाते थे। उन्नत देशों में सरकारी क्षेत्र अथवा संगठन का महत्त्व तथा उसका विस्तार इसलिए अधिक बढ गया है क्योंकि इसी शताब्दी के मन्दी काल में गैर-सरकारी क्षेत्र के कार्य सम्पादन में बड़ी गम्भीर कमियाँ पाई गईं। आज ऐसी कोई क्रिया नहीं है जिसे सरकार अपने हाथ में नहीं ले सकती हो ऐसा कोई क्षेत्र नहीं है जिसमें वह प्रवेश न कर सकती हो। राज्य की क्रियाओं में वृद्धि का मूल कारण यह है कि पिछले सौ वर्षों की अवधि में वे मूलमूल उद्देश्य एव लक्ष्य ही बदल गए हैं जिनके लिए राज्य की स्थापना होती है। 19वीं शताब्दी का राज्य मुख्य एव मूल रूप से एक पुलिस राज्य था जिसका मुख्य कार्य नागरिकों की विदेशी हमलों से रक्षा करना तथा देश के अन्दर कानून व व्यवस्था की स्थापना करना था परन्तु पुलिस राज्य की इस पुरानी विचारधारा का स्थान अब 20वीं शताब्दी की कल्याणकारी राज्य की विचारधारा ने ले लिया है जिसका मुख्य लक्ष्य अपने नागरिकों का आर्थिक राजनीतिक एव सामाजिक कल्याण करना है। राज्य की प्रकृति तथा उद्देश्य में भारी परिवर्तन हो जाने के फलस्वरूप आधुनिक सरकारें यह समझती हैं कि देश के आर्थिक एव सामाजिक कल्याण व सामाजिक जीवन में सुधार करने के अलावा उनका आधारभूत कार्य व्यावसायिक चक्रों को समाप्त करना देश में पूर्ण रोजगार की दशाएँ उत्पन्न करना तथा आर्थिक क्रियाओं के स्तर को जैसा उन्नत है। यहाँ आर्थिक क्रियाओं के तीन महत्वपूर्ण क्षेत्रों का उल्लेख किया जा सकता है। प्रथम सरकारें पूर्ण रोजगार की स्थिति बनाए रखने के लिए क्षतिपूर्क व्यय करती हैं। दूसरे भारत जैसे अल्पविकसित देशों में भारी मात्रा में धन आर्थिक विकास तथा प्रगति के लिए विकास कार्यों पर व्यय किया जा रहा है। तीसरे सरकारें शिक्षा पर विशेष रूप से निःशुल्क शिक्षा पर तथा सामाजिक सुरक्षा के उपायों पर बड़ी रकमें खर्च करती हैं। इस प्रकार राज्य की मूलमूल विचारधारा में परिवर्तन हो गया है जिसके परिणामस्वरूप अब राज्यों द्वारा नये-नये कार्य सम्पन्न किए जा रहे हैं जिससे सरकारी खर्च में वृद्धि हो रही है।¹

2. जनसंख्या में वृद्धि—राज्यों के क्षेत्रफल तथा जनसंख्या में वृद्धि का सीधा प्रभाव राजकोष व्यय पर पड़ा है। समाज में अधिकतम लाभ के अनुसार सरकार को जनसंख्या की सुरक्षा और सुख-सुविधा के विभिन्न साधन जुटाने पर काफी व्यय करना पड़ता है। भारत जैसे देश में तो जनसंख्या वृद्धि की दृष्टि से प्रतिवर्ष एक नया आस्ट्रेलिया बन जाता है। जनसंख्या बढ़ने से जन स्वास्थ्य सार्वजनिक शिक्षा आवागमन के साधनों के विकास सार्वजनिक मनोरंजन केन्द्रों के निर्माण आदि की विकट समस्याएँ

उत्पन्न हो जाती है और बिना पर्याप्त व्यय के सरकार इन समस्याओं का समाधान नहीं कर सकती। जनसंख्या वृद्धि जनता के प्रति जिम्मेदारी को बढ़ा देती है अतः सार्वजनिक व्यय में वृद्धि होती है।

3 नगरीकरण की प्रक्रिया—नगरीकरण की निरन्तर प्रक्रिया के फलस्वरूप ऐसे खर्चों में पर्याप्त वृद्धि हो गई है जो जान माल की रक्षा के लिए आवश्यक हैं। शहरी जीवन की परिस्थितियाँ सरकार पर अनेक नये उत्तरदायित्व डाल देती हैं जैसे—खाद्य पदार्थों का निरीक्षण और समुचित वितरण जन स्वास्थ्य में सुधार शुद्ध पेयजल की व्यवस्था मलमूत्र विसर्जन के स्थानों का प्रबन्ध शिक्षा के उच्च स्तर का विकास आवास-गृहों का निर्माण आदि।

4 युद्ध एवं युद्ध की तैयारियाँ—युद्ध व्यय सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के सबसे बड़े कारणों में से एक है। आधुनिक राज्य युद्ध की तैयारियाँ तथा युद्धों पर जितनी व्यापक मात्रा में व्यय कर रहे हैं उतना व्यय मानव इतिहास के किसी युग में नहीं हुआ। आधुनिक राजनीति के शीत-युद्ध और साम्यवादी तथा पूँजीवादी खेनो में विश्व के विनाशन ने सत्तार के सनी देरों को बाध्य कर दिया है कि वे सदा सशस्त्र रहे और युद्ध की तैयारियों में ढील न आने दें। पड़ोसी देशों के निरन्तर आक्रामक रवैये के कारण भारत जैसे शान्तिप्रिय राष्ट्र को भी प्रतिरक्षा पर भारी घनराशि व्यय करनी पड़ रही है जिसका आकार प्रतिवर्ष बढ़ता ही जा रहा है। प्रतिरक्षा भद्र पर इतना अधिक व्यय किया जाता है कि अनेक देशों की सरकारों को प्रायः आन्तरिक और बाह्य दोनों प्रकार के ऋण लेने पड़ते हैं जिन पर प्रतिवर्ष काफी ब्याज चुकाया जाता है। सार्वजनिक ऋणों का अधिकांश उपयोग यौद्धिक कार्यों में होता है जो युद्ध के पूर्व युद्ध के समय और युद्ध के बाद सदैव चलता रहता है जिसका कुप्रभाव दशद्वियों तक राष्ट्र और समाज की प्रगति को अवरुद्ध कर देता है। वैज्ञानिक विकास के फलस्वरूप विनाशकारी अणुविक शस्त्रों के निर्माण पर प्रतिवर्ष इतना अधिक व्यय किया जा रहा है कि यदि उस घनराशि को आर्थिक और सामाजिक कल्याण में व्यय किया जाए तो हम आज की स्थिति से कई गुना आगे पहुँच सकते हैं। एक अनुमान के अनुसार समुक्तराज्य अमेरिका लगभग 80 से 85 प्रतिशत भाग केवल प्रतिरक्षा पर खर्च करता है। भारत में सुरक्षा व्यय 1960-61 में 249 करोड़ रुपये था जो बढ़कर 1982-83 में 5350 करोड़ रुपये और 1984-85 (बजट) में 6800 करोड़ रुपये हो गया तथापि प्रतिशत के रूप में देखा जाए तो इस व्यय में निरन्तर कमी आ रही है। जहाँ 1965-66 में सुरक्षा व्यय कुल व्यय का 32.5 प्रतिशत था वहीं 1982-83 में यह 16.45 प्रतिशत रह गया। 1983-84 में 16.2 प्रतिशत 1984-85 में 15.2 प्रतिशत 1985-86 में 15 प्रतिशत 1986-87 में 16.1 प्रतिशत 1987-88 में 16.8 प्रतिशत 1988-89 में 16.9 प्रतिशत हो गया। 1989-90 के बजट प्रावधान में सुरक्षा व्यय पर 1300 करोड़ रुपये व्यय का प्रावधान रखा गया था जबकि वर्ष 1994-95 में रक्षा सेवकों पर 23000 करोड़ रुपये का व्यय किया गया।

5 सामाजिक सुरक्षा और सेवाओं में वृद्धि—सामाजिक सुरक्षा और सेवकों में वृद्धि करके कल्याणकारी राज्य का स्वरूप धारण करने से राजकीय व्यय बहुत अधिक बढ़ गया है। सामाजिक बीमा, देशीय बीमारी, न्याय, मृत्यु लाभ आदि सामाजिक सुरक्षा योजनाओं पर प्रतिवर्ष सरकार को काफी व्यय करना पड़ता है। शिक्षा स्वास्थ्य आदि का भार धीरे धीरे पूर्णतः राज्य पर आता जा रहा है। नागरिकों के आर्थिक राजनीतिक और सामाजिक कल्याण का उत्तरदायित्व जितना आज राज्यों को वहन करना पड़ रहा है उतना प्राचीनकाल में कभी वहन नहीं करना पड़ता था। आज के राज्य 19वीं शताब्दी के पुलिस राज्य से सर्वथा भिन्न है। सामाजिक जीवन में सुधार करने के अतिरिक्त आधुनिक राज्यों का मूल कार्य व्यावसायिक दक्षता को समझना देश में पूर्ण रोजगार की दृष्टि उत्पन्न करना तथा आर्थिक क्रियाओं के स्तर को ऊँचा उठाना है।

६ राजनीतिक जागरण—राजनीतिक जागरण सार्वजनिक व्यय में वृद्धि का एक बड़ा कारण है। आधुनिक प्रजातन्त्रिक राज्यों में चुनाव सभाओं संसद आदि पर भारी व्यय करना पड़ता है तथा राजनीतिक दृष्टि से जागरूक जनता के सुख और सन्तोष के लिए कल्याणकारी योजनाओं पर अधिकाधिक ध्यान देना पड़ता है। आज जनता द्वारा जनता का तथा जनता के लिए शासन एक बड़ा महंगा शासन है।

7. विश्व की महान मन्दी—जैसा कि एण्डले सुन्दरम् एवं अग्रवाल ने लिखा है—पिछले लगभग 67 वर्षों से सरकार के कार्यों में वृद्धि के लिए जिम्मेदार एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कारण 1929-30 की बड़ी मन्दी भी रही है। इस बड़ी मन्दी के कारण सरकार का हस्तक्षेप आवश्यक हो गया और इस कारण भी सरकार को अनेक नये कार्य हाथ में लेने पड़े। प्रथम, सरकार ने अनेक ऐसी कार्यवाहियों की जिससे कि उद्योग, कृषि तथा श्रम को प्रोत्साहन मिले। दूसरे, सरकार ने अर्थव्यवस्था पर अपना नियन्त्रण बढ़ा लिया। अन्त में, सरकार ने अपने कर्तव्यों पर यह जिम्मेदारी भी ले ली कि वह पूर्ण रोजगार की व्यवस्था करेगी और जन-कल्याण के लिए कार्य करेगी। जन-कल्याण के कार्यों में ऐसे लोगों एवं वर्गों के लिए सुविधाएँ जुटाना शामिल है जिन्हें कि समाज में कुछ मामलों में बहुत कम सुविधाएँ तथा अवसर प्राप्त हैं। मन्दी के कारण उत्पन्न कार्यों में महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व था—सहायता कार्यों का आरम्भ करना जिससे कि बेकार लोगों को रोजगार दिया जा सके। सरकार आर्थिक विकास पर भारी धनराशि खर्च करती है। आधुनिक सरकारों की विनियोग सम्बन्धी क्रियाएँ भी 20वीं शताब्दी में सरकारी खर्च में होने वाली वृद्धि का एक महत्वपूर्ण कारण हैं।

8. वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि—वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि होने से राजकीय व्यय काफी बढ़ा है। एक व्यक्ति की तरह सरकार को भी विभिन्न वस्तुएँ और सेवाएँ खरीदनी पड़ती हैं और इन वस्तुओं तथा सेवाओं के मूल्य में वृद्धि होने से सरकार को पहले की तुलना से अधिक धन व्यय करना पड़ रहा है। सरकार को अपने कर्मचारियों को महंगाई भत्ता देना पड़ता है। समय-समय पर उनकी वेतन वृद्धि करनी पड़ती है। साथ ही विकास योजनाओं का व्यय भी निरन्तर बढ़ रहा है।

9. गैर-सरकारी उत्पादकों की सहायता—गैर-सरकारी उत्पादकों को सरकारी सहायता देने की नीति राजकीय वृद्धि के लिए उत्तरदायी है। आधुनिक सरकारें किसानों और उद्योगपतियों को ऋण देती हैं, अनेक सस्थाओं को दान और सरकारी अनुदान देती हैं निजी क्षेत्र के उद्योगों का आवश्यकतानुसार यन्त्रिक ज्ञान तथा अन्य सुविधाएँ प्रदान करती हैं और इस प्रकार उत्पादन के प्रयत्नों में अधिकाधिक सहायता कार्यों पर पर्याप्त व्यय करती हैं।

10. उद्योगों का राष्ट्रीयकरण—उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के फलस्वरूप सरकारों को व्यापक धनराशि क्षतिपूर्ति के रूप में देनी पड़ती है। समाजवादी अर्थ-नीति से प्रभावित राज्य अधिकाधिक उद्योगों को अपने हाथ में लेते जा रहे हैं और स्वयं बड़े-बड़े उद्योगों की स्थापना कर रहे हैं जिनका मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना इतना अधिक नहीं होता जितना जन-सामान्य की सुरक्षा और सेवा करना। इसी उद्देश्य से प्रेरित होकर भारत सरकार ने बड़े बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर दिया था। आज के बैंक समाज के निर्धनतम वर्ग को सहायता देने लगे हैं जिससे उत्पादन और उत्पादकता में आशातीत वृद्धि हुई है।

11. आवश्यकताओं की सामूहिक सन्तुष्टि—आवश्यकताओं की सामूहिक सन्तुष्टि को आज भारी महत्व दिया जाने लगा है। इससे एक ओर तो मितव्ययता होती है तथा दूसरी ओर नागरिकों को व्यक्तिगत असुविधाओं का सामना नहीं करना पड़ता। जो कार्य पहले व्यक्तियों द्वारा किए जाते थे वे अब अधिकतम राज्य द्वारा किए जाने लगे हैं। उदाहरणार्थ नगरों में जल-विद्युत वातायत व्यवस्था आदि पर सरकार व्यापक व्यय कर रही है।

12. जीवन-स्तर में वृद्धि—राष्ट्रीय धन राष्ट्रीय आय और जनता के जीवन-स्तर में वृद्धि से सार्वजनिक व्यय बढ़ा है। समाज के प्रत्येक सदस्य की औसत राशि और आय में जितनी वृद्धि होगी राजकीय व्यय में भी लगभग उतनी ही बढ़ोत्तरी होगी। साथ ही देश अथवा समाज में धन तथा आय की जितनी अधिक असमानता होगी राजकीय व्यय का क्षेत्र भी उतना ही अधिक बढ़ेगा। विगत वर्षों में ससार के सभी देशों में राष्ट्रीय धन और राष्ट्रीय आय में निरन्तर वृद्धि हुई है और वितरण में असमानता बढ़ी है अतः सार्वजनिक व्यय का क्षेत्र निरन्तर व्यापक होता गया है। जनता के तुलनात्मक रूप से सम्पन्न होने से समाज की करदेय क्षमता बढ़ी है तथा सार्वजनिक आय में उररी के अनुसार वृद्धि हुई है। सार्वजनिक आय के बढ़ने से सरकार की व्यय क्षमता बढ़ गई है। राष्ट्रीय आय में वृद्धि से जीवन-स्तर ऊँचा होता जा रहा है और जनता की सरकार से की जाने वाली माँगों के स्तर में वृद्धि हो रही है अतः सरकार को जनहित के लिए पहले से अधिक रकम खर्च करनी पड़ रही है। यह दिशा निरन्तर विकासमान है।

13. **आर्थिक नियोजन**—आर्थिक नियोजन की नीति सार्वजनिक व्यय में भारी वृद्धि का एक प्रमुख कारण है। आज प्रायः सभी विकासशील और विकसित राष्ट्र नागरिकों के जीवन स्तर और देश की आर्थिक समृद्धि के लिए पूर्ण रोजगार की दिशाएँ उत्पन्न करने के लिए आर्थिक नियोजन का सहारा ले रहे हैं जिसमें भारी राजकीय व्यय होता है। भारत में पचवर्षीय और एकवर्षीय योजनाओं में सार्वजनिक क्षेत्र में जो विपुल धनराशि व्यय की गई है, वह बढ़ते हुए सार्वजनिक व्यय का एक स्पष्ट प्रमाण है। वर्ष 1994-95 की वार्षिक योजना में सार्वजनिक क्षेत्र के लिए वर्तमान मूल्यों के आधार पर 1,12,197 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया था। भारत की योजनाओं में सार्वजनिक क्षेत्र में व्यय-वृद्धि का एक अनुमान निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाता है

योजना	राशि
प्रथम योजना	1,560 करोड़ रुपये
द्वितीय योजना	3,650 करोड़ रुपये
तृतीय योजना	6,300 करोड़ रुपये
चतुर्थ योजना	13,655 करोड़ रुपये
पंचम योजना	36,703 करोड़ रुपये
छठी योजना	84,000 करोड़ रुपये
सातवीं योजना	1,80,000 करोड़ रुपये
आठवीं योजना	4,34,100 करोड़ रुपये

14. **विकासशील देशों को सहायता**—विकासशील देशों को सहायता देने की नीति के फलस्वरूप वर्तमान काल में विशेषकर विकसित राष्ट्रों के राजकीय व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। यह सहायता ऋण के रूप में भी होती है और अनुदान के रूप में भी। भारत को अब पश्चिमी पूँजीवादी राष्ट्रों की अपेक्षा समाजवादी राष्ट्रों से व्यापक सहायता प्राप्त हो रही है।

15. **दोषपूर्ण अर्थव्यवस्था और नागरिक प्रशासन**—दोषपूर्ण अर्थव्यवस्था और स्वार्थपूर्ण नागरिक प्रशासन सार्वजनिक व्यय में अनावश्यक वृद्धि के लिए उत्तरदायी है। सरकारी विभागों में भ्रष्टाचार और वित्तीय अव्यवस्था के उदाहरण प्रतिदिन पत्र-पत्रिकाओं में पढ़ने को मिल जाते हैं। विभागों में बहुत से खर्च आवश्यकता से अधिक किए जाते हैं। भारतीय लोकसभा में इस सम्बन्ध में अनेक बार वाद-विवाद हो चुका है कि दोषपूर्ण वित्त-व्यवस्था का परिणाम केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों पर बढ़ता हुआ ध्यय है, किन्तु अब इस व्यय की अनावश्यक वृद्धि को नियन्त्रित करने के प्रयास हो रहे हैं और कर्मचारियों की कार्यकुशलता और उत्पादन बढ़ाने के व्यापक प्रयास किए जा रहे हैं। आज संसार के अधिकांश देशों में प्रशासन का जाल मकड़ी के जाले की तरह फैलता जा रहा है, जिससे प्रशासनिक व्यय में भारी वृद्धि हुई है।

16. **स्थानीय और सामयिक सामाजिक समस्याएँ**—स्थानीय और सामयिक सामाजिक समस्याएँ सार्वजनिक व्यय में काफी वृद्धि कर देती हैं। उदाहरणार्थ, देश के विभाजन के बाद शरणार्थियों के पुनर्वास की समस्या को हल करने के लिए भारत सरकार को विशाल धनराशि व्यय करनी पड़ी है। बांग्लादेश मुक्ति संग्राम के समय भी एक करोड़ से अधिक आर्य शरणार्थियों पर भारी व्यय करना पड़ा। श्रीलंका में तमिल-समस्या के कारण व आतंकवादी गतिविधियों के कारण अनावश्यक व्यय बढ़ा है।

17. **आकस्मिक संकट**—पड़ोसी देश अपने ही क्षेत्र में आतंक घटाकर दूसरे देश पर अनावश्यक आर्थिक बोझा लाद देते हैं। अप्रैल 1971 में पाकिस्तान द्वारा अपने ही भू-भाग पूर्वी बंगाल में जो भीषण नर-संहार किया गया और जिस प्रकार का अनावश्यक आतंक पैदा किया गया उसके फलस्वरूप भारत में शरणार्थियों का ताँता लग गया था। 1971-72 के वित्तीय वर्ष में केन्द्रीय सरकार पर 100 करोड़ रुपये से भी अधिक का भार पड़ा था और जब से आज तक यह भार बढ़ता ही चला आ रहा है। दक्षिण में तूफान बढ व श्रीलंका के शरणार्थियों से भारत पर व्यय भार की भार पड़ी थी।

18. अन्तर्राष्ट्रीय संगठन एवं संस्थाएँ—अन्तर्राष्ट्रीय संगठन और संस्थाएँ किसी न किसी रूप में विभिन्न राष्ट्रों की सार्वजनिक आय का कुछ भाग अवश्य ही व्यय करा देती हैं। उदाहरण के लिए विश्व के लगभग सभी अथवा अधिकांश राज्य समुक्त राष्ट्रसंघ, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष तथा विश्व बैंक जैसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के सदस्य हैं। अतः वार्षिक चन्दे के रूप में और इसके अलावा भी स्थानीय प्रतिनिधियों, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों आदि पर भी प्रतिवर्ष काफी व्यय करना पड़ता है।

सार्वजनिक व्यय में वृद्धि अयुक्तिसंगत अथवा अवाञ्छनीय नहीं है, पर यह वृद्धि ऐसे कार्यों में होनी चाहिए जिससे जनता को अधिकतम लाभ प्राप्त हो। सार्वजनिक आय का व्यय मितव्ययिता के साथ किया जाना चाहिए। एक स्वच्छ, ईमानदार और कुशल प्रशासन अवश्य ही सार्वजनिक व्यय की प्रभावशाली और लोक-कल्याणकारी नीति अपना सकता है। वास्तव में सार्वजनिक व्यय इतना लचीला मुद्रा है कि यह समाज की आवश्यकताओं व इच्छाओं, देश के आर्थिक विकास की अवस्था, जनसंख्या के आकार तथा भुण, लोगों की राज्य पर निर्भरता, लोगों की करदेय-क्षमता आदि विभिन्न बिन्दुओं पर निर्भर करता है। प्रो. ब्रिचलर (Brichler) के इस मत से सहमत होना कठिन है कि 'कुछ व्यक्तियों के दृष्टिकोण से सार्वजनिक व्यय की प्रत्येक तुलनात्मक वृद्धि एक अभिशाप है जबकि कुछ के दृष्टिकोण से यह प्रसन्नता की बात है और कुछ इसके प्रति उदासीन है। सरकारी व्यय की समुचित सीमा के रूप में राष्ट्रीय आय के किसी निश्चित प्रतिशत का संकेत दे पाना असम्भव है क्योंकि ऐसी सीमा तुलनात्मक परिस्थितियों पर निर्भर करती है।'

सरकारी सेवाओं के विस्तार के मूलभूत कारण

(Basic Reasons for Extension of Govt. Services)

ऐसे अनेक तत्त्व हैं जो सरकारी खर्च में निरन्तर वृद्धि के कारणों की व्याख्या करते हैं तथापि, कुछ राजकोषीय सिद्धान्तवेत्ताओं ने सरकारी सेवाओं में विस्तार के मूलभूत कारणों का पता लगाने की कोशिश की है। एक कारण है सरकारी सेवाओं की आय की लोच (Income Elasticity)। आय की लोच वास्तविक आय में परिवर्तन होने पर माँग में होने वाले परिवर्तन का एक माप है। जैसे-जैसे वास्तविक आय बढ़ती है, सभी वस्तुओं व सेवाओं की माँग बढ़ती है और यह तथ्य इसकी व्याख्या करने के लिए पर्याप्त है कि लोग अधिक सरकारी सेवाओं की माँग क्यों करते हैं। दूसरा कारण यह है कि सरकारी सेवाएँ स्वभावतः ही अविभाज्य होती हैं, अतः उनका सामूहिक रूप से चुनाव करना होता है। गैर-सरकारी क्षेत्र की स्थिति में, मूल्य का सीधा सम्बन्ध किसी विशेष वस्तु अथवा सेवा की प्राप्ति से होता है परन्तु सरकारी सेवाओं की अदायगियों को, पूर्णतः अथवा अंशतः ऐसी सेवाओं के लाभों की प्राप्ति से अलग करना पड़ता है। सामूहिक आवश्यकताओं को लागू करने में सृष्टि रखकर चुनाव होता है। कुछ लोगो ने वेगनर के नियम की व्याख्या करते हुए श्रम-विभाजन (Division of Labour) के रूप में करने की कोशिश की है। अर्थात् यह कि व्यक्ति अपनी अधिकाधिक आवश्यकताओं को राज्य की सहायता से सन्तुष्ट करने लगता है, परन्तु डॉल्टन ने कहा है 'श्रम-विभाजन के अर्थों में इसकी व्याख्या अपर्याप्त है क्योंकि यह इस तथ्य का उल्लेख नहीं करती कि राज्य लगातार नए-नए कार्यों को अपने हाथ में ले रहा है और पुराने कार्यों पर अपना पंजा दृढ़ कर रहा है'¹ जो ठीक ही है।

डॉल्टन के अनुसार ऐसे तीन मूलभूत कारण हैं जो वेगनर के नियम (Wagner's Law) की व्याख्या करते हैं। सर्वप्रथम, अनेक क्षेत्रों में किए जाने वाले आधुनिक विकास कार्यों ने निजी संगठनों के मुकाबले सरकारी प्रशासन की कार्यक्षमता में अधिक वृद्धि की है। निजी एजेंसी की तुलना में सरकारी अधिकारियों का चुनाव (Choice) बुद्धिमत्तापूर्ण हो सकता है। दूसरे कुछ क्षेत्रों में किए जाने वाले आधुनिक विकास कार्यों में सरकारी अधिकारियों (Public Authorities) के लिए यह आवश्यक बना दिया गया है कि वे ऐसे नए कार्यों को अपने हाथ में ले जो कि वस्तुतः गैर-सरकारी उद्यम द्वारा प्रारम्भ नहीं किए जा सके हैं। इसका एक सुन्दर उदाहरण है आधुनिक नगरों के जन-स्वास्थ्य (Public Health) की व्याख्या करना। तीसरे, जहाँ गैर-सरकारी अथवा निजी खर्च अनेक वस्तुओं और सेवाओं के व्यक्तिगत एवं अनन्य उपयोग (Individual and Exclusive Use) की व्यवस्था करता है,

वहाँ सरकारी खर्च एक समुदाय तथा सम्मिलित उपयोग (Communal and Inclusive Use) की व्यवस्था करता है उदाहरण के लिए पार्क अजायबघर और आर्ट गैलरी आदि।¹

सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय में अन्तर

(Difference between Public and Private Expenditure)

सार्वजनिक व्यय और निजी व्यय में काफी समानताएँ पाई जाती हैं यथा—दोनों की समस्याएँ प्रायः एक सी होती हैं दोनों में आय तथा व्यय के बीच सामंजस्य स्थापित किया जाता है दोनों में आय व्यय के सम्बन्ध में समान नीति अपनाई जाती है दोनों पर आर्थिक नियम समान रूप से लागू होते हैं और दोनों में वित्त व्यवस्था का रूप एक सा होता है। इन समानताओं के बावजूद सार्वजनिक व्यय और निजी व्यय में पर्याप्त अन्तर विद्यमान है जिन्हें अर्थ वैज्ञानिकों ने निम्नानुसार गिनाया है—

1 **उद्देश्य का अन्तर**—सार्वजनिक व्यय की तुलना में निजी व्यय का उद्देश्य बहुत सीमित होता है। निजी व्यय का उद्देश्य मुख्यतः निजी लाभ प्राप्त करना होता है और जबकि व्यक्ति प्रायः ऐसे मर्दों पर व्यय करता है जिससे उसे स्वयं को या उसके परिवार के सदस्यों को लाभ प्राप्त हो। इसके विपरीत सार्वजनिक व्यय का उद्देश्य व्यापक होता है। सरकार जन-कल्याण के लिए भारी व्यय करती है। उसे ऐसे कार्यों पर व्यय करना पड़ता है जिनसे लाभ की कोई आशा नहीं होती। सार्वजनिक व्यय जनहित की भावना पर आधारित होता है।

2 **आय व्यय के समायोजन में अन्तर**—निजी व्यय प्रायः आय के अनुसार किया जाता है जबकि सार्वजनिक व्यय राज्य की आय पर निर्भर करता है। निजी व्यय के सम्बन्ध में यह कहावत है कि कपड़े के अनुसार ही कोट को काटना चाहिए (Cut your coat according to cloth) सार्वजनिक व्यय पर लागू नहीं होती। सार्वजनिक व्यय में सबसे पहले होने वाले व्यय का अनुमान लगाया जाता है और उस व्यय की पूर्ति के लिए आय के साधनों की खोज की जाती है।

3 **लोच का अन्तर**—निजी व्यय में लोच होती है अर्थात् व्यक्ति अपना व्यय घटा बढ़ा सकता है। इसके विपरीत सार्वजनिक व्यय में लोच नहीं रहती और कभी कभी तो व्यय को घटाना बहुत ही कठिन हो जाता है क्योंकि शासन का प्रत्येक विभाग अपनी माँग पर अड़ा रहता है। कई बार सरकार चाहते हुए भी अपने कर्मचारियों की छटनी नहीं कर पाती क्योंकि कर्मचारियों की हड़ताल का भय रहता है। इस प्रकार जहाँ निजी व्यय में अनिवार्यता नहीं होती वहीं सार्वजनिक व्यय में अनिवार्यता का गुण पाया जाता है।

4 **नियन्त्रण में अन्तर**—निजी व्यय पर व्यक्ति का अपना नियन्त्रण रहता है जबकि सार्वजनिक व्यय पर ससद और महालेखा परीक्षक एवं नियन्त्रक का नियन्त्रण रहता है। इस प्रकार जहाँ निजी व्यय में व्यक्ति को स्वतन्त्रता रहती है वहाँ सार्वजनिक व्यय स्वतन्त्रतापूर्वक नहीं किया जा सकता।

5 **मितव्ययता का अन्तर**—सार्वजनिक व्यय की तुलना में निजी व्यय में मितव्ययता की ओर अधिक ध्यान दिया जाता है।

6 **प्रभाव का अन्तर**—निजी व्यय यदि सतर्कता और सावधानी के साथ न किया जाए तो उसका प्रभाव व्यक्ति विशेष पर पड़ता है लेकिन सार्वजनिक व्यय का यदि सतर्कतापूर्ण प्रयोग न किया जाए तो उसका प्रभाव समूचे समाज तथा देश के आर्थिक जीवन पर पड़ता है। सरकार को क्षति पूर्ति के लिए भारी कर लगाने पड़ते हैं जिनका भार जनता पर पड़ता है।

7 **कार्य क्षेत्र का अन्तर**—निजी व्यक्ति का कार्य क्षेत्र सीमित होता है अतः उसके व्यय का क्षेत्र भी सीमित होता है जबकि सार्वजनिक संस्थाओं का कार्यक्षेत्र बहुत व्यापक होने के कारण व्यय का क्षेत्र भी व्यापक होता है। सार्वजनिक संस्थाओं पर गम्भीर दायित्व होते हैं जिनकी पूर्ति के लिए उन्हें अपनी व्यय नीति पर्याप्त उदार रखनी पड़ती है।

इस प्रकार निजी व्यय और सार्वजनिक व्यय में उतना ही अन्तर है जितना कि व्यक्तिगत और सामाजिक व्यय में।

सार्वजनिक व्यय के प्रनियम या सिद्धान्त

(Canons or Principles of Public Expenditure)

सार्वजनिक व्यय के क्षेत्र में अनुचित व्यय की पर्याप्त सम्भावनाएँ हैं तथापि सरकार कुछ सामान्य प्रनियमों के आधार पर व्यय करने की चेष्टा करती है। सार्वजनिक व्यय के सम्बन्ध में निम्नलिखित प्रनियम अर्थशास्त्रियों द्वारा प्रस्तुत किए गए हैं—

1. लाभ का प्रनियम (Canon of Benefit)

यह प्रनियम सार्वजनिक व्यय का सर्वोपरि प्रनियम है। इसका उद्देश्य अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त करना है। अधिकतम सामाजिक लाभ के प्रनियम का विस्तार से विवेचन पिछले अध्याय में किया जा चुका है अतः यहाँ आधारभूत बिन्दुओं का उल्लेख करना पर्याप्त होगा।

लाभ के प्रनियम के अनुसार सरकार को इस प्रकार व्यय करना चाहिए जिससे कि समाज का वस्तुदिक विकास हो और अधिकतम सन्तुष्टि प्राप्त हो। डॉल्टन के अनुसार प्रत्येक अवस्था में सार्वजनिक व्यय इस ढंग से किया जाना चाहिए कि किसी दिशा में सन्निक-सी वृद्धि करने से समाज को प्राप्त होने वाला लाभ हानि के बराबर हो जो कर की मात्रा में वृद्धि करने से हो जाती है अर्थात् राजकीय आय और राजकीय व्यय में आदर्श सन्तुलन स्थापित किया जाना चाहिए।¹ पैगू के शब्दों में व्यय को सभी दिशाओं में उस बिन्दु तक बढ़ाना चाहिए जहाँ व्यय की अन्तिम इकाई से प्राप्त सन्तुष्टि उस अन्तिम इकाई की सन्तुष्टि के बराबर हो जो सरकारी सेवा आदि पर व्यय की जाती है।²

लाभ के प्रनियम के अनुसार महत्वपूर्ण यह है कि व्यय किसी विशेष वर्ग के लाभ के लिए नहीं बल्कि सम्पूर्ण समाज के लाभ के लिए होना चाहिए अतः आवश्यक है कि पिछड़े हुए क्षेत्रों के निर्धन निवासियों की उन्नति पर भी सरकार पर्याप्त व्यय करे। अब प्रश्न यह है कि व्यय से सम्पूर्ण समाज का हिस्सा हो रहा है अथवा नहीं इसका पता कैसे लगाया जाए ? इसके लिए विद्वानों ने कुछ कसौटियाँ निश्चित की हैं। सर्वप्रथम व्यय करने से पूर्व यह जाँच करनी चाहिए कि कौनसी मद में कितना व्यय करने से समाज को अधिक से अधिक लाभ होगा ? दूसरे शब्दों में प्राथमिक व्यय को माध्यमिक व्यय से पहले करना चाहिए। इसका यह अर्थ नहीं है कि प्राथमिक व्यय को ही सदैव प्रमुखता दी जानी है क्योंकि सुख्खा व्यय की किसी एक सीमा तक पहुँचने के बाद यह आवश्यक हो सकता है कि उस व्यय को आगे बढ़ने से रोका जाए और सार्वजनिक सेवाओं पर अधिक से अधिक व्यय किया जाए अतः यह आवश्यक है कि राजकीय व्यय की भिन्न भिन्न मदों पर पूर्ण रूप से विचार करके और प्रत्येक से मिलने वाले लाभ को ध्यान में रखते हुए ही व्यय करने का निर्णय किया जाए। दूसरे व्यय इस तरह हो कि देश का उत्पादन और राष्ट्रीय आय बढ़े। तीसरे देश में राष्ट्रीय आय का व्यापक और समान वितरण होना चाहिए। चौथे देश में आर्थिक स्थायित्व बनाए रखना चाहिए। उदाहरणार्थ प्रयास यह होना चाहिए कि व्यय द्वारा देश में मुद्रा सञ्चय और मुद्रा स्फीति पर नियन्त्रण स्थापित हो सके तथा पूर्ण रोजगार की स्थिति प्राप्त हो सके। पाँचवें व्यय केवल वर्तमान पीढ़ी के लिए ही नहीं बल्कि भावी पीढ़ियों के हितों को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए।

सार्वजनिक व्यय के लाभ का प्रनियम सर्वोत्तम है फिर भी इसके व्यावहारिक प्रयोग में काफी कठिनाइयाँ हैं—प्रथम यह पता लगाना असम्भव है कि किस व्यय से समाज को कितना लाभ हो रहा है ? दूसरे प्रत्येक व्यय की एक सीमा होती है जिससे आगे व्यय करना अहितकर होता है किन्तु उस सीमा का सरलता से पता नहीं लगाया जा सकता। कभी कभी कुछ व्यय ऐसे होते हैं जो समाज के लिए प्रायः अहितकर होते हैं लेकिन विषम परिस्थितियों के कारण सरकार को ऐसे व्यय करने पड़ते हैं। यह निश्चित करना कठिन है कि किस मद पर कितना धन व्यय किया जाए क्योंकि परिस्थितियों के अनुसार राज्य को कभी किसी मद पर अधिक व्यय करना पड़ता है तो कभी किसी मद पर कम। इसलिए प्रो. सिराज ने कहा है— सार्वजनिक व्यय अन्य बातों समान रहने पर इस ढंग से किया जाना

¹ Dalton Public Finance p. 7

² Pigou Public Finance p. 30

चाहिए कि समाज को महत्वपूर्ण लाभ प्राप्त हो, ताकि उत्पादन में वृद्धि हो, विदेशी आक्रमणों से सुरक्षा हो, आन्तरिक व्यवस्था बनी रहे और यथासम्भव आर्थिक असमानताएँ कम हो।”¹

उक्त सन्दर्भ में स्मरणीय है कि सार्वजनिक व्यय के इस प्रनियम के सम्बन्ध में आज लगभग यह सर्वमान्य धारणा बन चुकी है कि राजकोष में से समाज के किसी विशेष व्यक्ति अथवा समाज के विशेष वर्ग के हित में कोई भी धन उस समय तक व्यय नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि—

- (i) व्यय की जाने वाली राशि कम न हो,
- (ii) उस राशि को प्राप्त करने का अधिकार न्यायालय में लागू न किया जा सकता हो,
- (iii) व्यय किसी नीति अथवा परम्परा द्वारा मान्य न हो।

इन नियमों का पालन विश्व के लगभग सभी देशों में होता है। उदाहरणार्थ, यदि सेना के किसी वीर सिपाही या अधिकारी को युद्ध में विजय प्राप्त करने की खुशी में राज्य की ओर से कोई पुरस्कार दिया जाए तो इस व्यय को उपयुक्त अपवादों के आधार पर मान्यता दी जाती है। इसी प्रकार पाठशालाओं, विद्यालयों, महाविद्यालयों चिकित्सालयों आदि की सहायतार्थ राज्य द्वारा स्वीकृत राशि उक्त सिद्धान्तों के अनुकूल मानी जा सकती है। यदि राज्य मन्दिर अथवा गिरजाघरों आदि को सहायता देता है तो यह न्यायोचित नहीं कहा जा सकता क्योंकि ऐसा करना किसी विशेष समुदाय को सहायता देना होगा अथवा ऐसी सहायता मान्य नीति या परम्परा के विरुद्ध होगी।

2. मितव्ययता का प्रनियम (Canon of Economy)

इस प्रनियम के अनुसार सरकार को केवल उन आवश्यक कार्यों पर व्यय करना चाहिए जिनसे सामाजिक अथवा आर्थिक लाभ प्राप्त होने की आशा हो। अधिकांश लोकतन्त्रीय देशों में नियोजन तथा दूरदर्शिता के अभाव पदाधिकारियों की उत्तरदायित्व के प्रति उपेक्षा-वृत्ति, अपर्याप्त वित्तीय नियन्त्रण आदि से सार्वजनिक धन का अत्यधिक अपव्यय होता है। मितव्ययता के प्रनियम के अनुसार सरकार एक ट्रस्टी के समान है जो जनता से प्राप्त आय को व्यय करती है। अतः ट्रस्टी के आधारभूत सिद्धान्तों के अनुसार आवश्यक है कि उस धन का पूर्ण मितव्ययता से उपयोग किया जाए। मितव्ययता का अर्थ कृपणता नहीं है। इसका अभिप्राय यही है कि राज्य धन का व्यय करते समय वही सावधानी बरते जो व्यक्ति अपने धन को निजी कार्यों में व्यय करते समय रखता है। व्यय की मात्रा आवश्यकतानुसार होनी चाहिए। संक्षेप में मितव्ययता के प्रनियम की माँग है कि—

- (i) किसी भी मद पर आवश्यकता से अधिक व्यय न किया जाए।
- (ii) व्यय इस प्रकार हो जिससे जनता की उत्पादन-क्षमता में वृद्धि हो सके।
- (iii) राजकीय अधिकारियों द्वारा किए गए व्यय और उनके द्वारा तैयार किए गए लेखों पर पूर्ण नियन्त्रण की व्यवस्था हो।
- (iv) किसी भी रूप में धन का अपव्यय न किया जाए।
- (v) व्यय नागरिकों की क्रय-क्षमता बढ़ाने वाला हो।
- (vi) सरकार व्यय के अन्तरिम परिणामों और प्रभावों पर ध्यान दे।

मितव्ययता का प्रनियम अधिकतम सामाजिक लाभ के प्रनियम का ही दूसरा रूप है जिसका अभिप्राय है कि सरकार लोक वित्त का संगठन एक ठोस वित्तीय प्रणाली द्वारा करे और नैतिक दृष्टि से अपना यह कर्तव्य समझे कि जनता के धन का अपव्यय करने का उसे अधिकार नहीं है।

3. स्वीकृति का प्रनियम (Canon of Sanction)

स्वीकृति के प्रनियम का अर्थ यह है कि बिना उचित अधिकार के राजकीय व्यय का व्यय नहीं होना चाहिए। व्यय करने से पहले सम्बन्धित अधिकारियों से स्वीकृति प्राप्त कर लेनी चाहिए। इस प्रनियम के अनुसार निम्नलिखित मुख्य बिन्दुओं का पालन किया जाना आवश्यक है—

- (i) द्रव्य की जितनी मात्रा व्यय करने की स्वीकृति मिली हो उससे अधिक व्यय नहीं करना चाहिए।

(ii) जिस कार्य के लिए द्रव्य के व्यय की अनुमति मिली हो उसी कार्य पर व्यय किया जाना चाहिए।

(iii) व्यय की गई राशि का उचित अकेषण होना चाहिए ताकि अनुचित ढंग से व्यय न किया जाये और विभिन्न अधिकारी अपने अधिकारों का अनुचित उपयोग और अपनी सीमाओं का उल्लंघन न कर सकें।

(iv) किसी भी सरकारी कर्मचारी को उस राशि से अधिक व्यय करने की स्वीकृति नहीं दी जानी चाहिए जितना कि उसे स्वयं अधिकार है। यदि किसी अवसर पर उसे ऐसा करना आवश्यक हो जाए तो अपने से बड़े अधिकारी की, जिसे अधिक रकम व्यय करने की स्वीकृति देने का अधिकार है, पूर्व स्वीकृति प्राप्त कर लेनी चाहिए।

(v) ऋणों द्वारा लिया हुआ धन केवल उन्हीं कार्यों पर खर्च करना चाहिए जिनके लिए यह प्राप्त किया गया हो।

(vi) ऋण को उचित समय पर लौटाने के लिए शोधन-कोष (Sinking Fund) अथवा अन्य आवश्यक प्रबन्ध किया जाना चाहिए।

वास्तव में स्वीकृति के प्रनियम का महत्त्व इससे निहित है कि इस प्रकार सार्वजनिक व्यय में मितव्ययता आएगी, दोहरे व्यय नहीं होंगे और फिजूलखर्ची रुकेगी। यदि स्वीकृति के नियमों का काठोरता से पालन किया जाए तो सार्वजनिक व्यय में एक नियमितता बनी रहती है क्योंकि प्रजातन्त्र में सरकार भी सावधानिक स्वीकृति के बाध व्यय करती है। विभिन्न विभागों को वित्त मन्त्रालय में स्वीकृति लेनी होती है और विभागों में भी कुछ अधिकारियों की स्वीकृति द्वारा ही व्यय किया जाता है। यद्यपि इस प्रक्रिया में समय अवश्य नष्ट होता है, किन्तु सामाजिक हित को अधिकतम करने के लिए यह प्रक्रिया आवश्यक है।

4. आधिक्य का प्रनियम (Canon of Surplus)

आधिक्य के प्रनियम से आशय यह है कि सरकार को अपना आय-व्यय ऐसे सन्तुलित करना चाहिए जिससे कि ऋण की आवश्यकता न पड़े। जिस प्रकार एक व्यक्ति अपने व्यय को अपनी आय की सीमा में रखता है, ठीक उसी प्रकार सरकार को भी आय से अधिक अपना व्यय नहीं करना चाहिए। प्रो. शिराज के शब्दों में, "व्यक्तिगत आय की भाँति सरकार को सन्तुलित बजट की सामान्य नीति का पालन करना चाहिए।" उन्होंने इस पर बल दिया है कि सरकार को प्रायः सन्तुलित बजट अथवा थोड़ी-बहुत बचत के बजट बनाने चाहिए। घाटे की अर्थव्यवस्था में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा सम्मेलन के पास किए गए एक प्रस्ताव का उल्लेख किया गया है जिसमें कहा गया था कि 'जो देश घाटे के बजटों की नीति को स्वीकार करते हैं, वे फिसलने वाले मार्ग पर चलते हैं जिसमें अत्यधिक बर्बादी हो सकती है और इससे बचने के लिए जो भी बलिदान किया जाए वह कम होगा। ग्लेडस्टन (Gladstone) ने भी इसी प्रकार कहा था, "जब सरकारें फिजूलखर्ची आरम्भ कर देती हैं तथा आय और व्यय के बीच का सन्तुलन टूट जाता है तो वित्त के क्षेत्र में अन्धेरा छा जाता है और इसका परिणाम राजद्रोह तथा बर्बादी होता है इसलिए आधिक्य का प्रनियम टॉस राजस्व का आधार है।"

संपरोक्त विचार ठीक हैं क्योंकि घाटे के बजटों से जनता पर ऋण-भार बढ़ जाता है और देश तथा विदेशों में सरकार का विश्वास कम होता है परन्तु कुछ परिस्थितियों में देश के विकास की स्थिति में ऐसे बजट नितान्त आवश्यक हो जाते हैं। उदाहरणस्वरूप युद्ध-काल में सरकार का घाटे के बजटों के बिना काम नहीं चलता। अवसाद काल में इस प्रकार के बजट नितान्त आवश्यक हैं क्योंकि इनकी सहायता से मूल्य-स्तर की गिरावट को रोका जा सकता है। आर्थिक नियोजन काल के घाटे के बजटों द्वारा आर्थिक क्रियाओं के स्तर को जँचा किया जा सकता अतः आधुनिक युग में आँख-मीच कर सन्तुलित बजट बनाने का उद्देश्य स्वीकार नहीं किया जा सकता। कुछ परिस्थितियों में घाटे का बजट न सिर्फ अन्तिम विकल्प होता है वरन् अर्थव्यवस्था के लिए लाभप्रद भी होता है। वस्तुतः कब कैसा बजट बनाया जाए, यह बहुत-कुछ परिस्थितियों पर निर्भर करता है। अवसाद-काल आर्थिक नियोजन-काल तथा युद्धकाल के समय घाटे के बजट मुद्रा-स्फीति के काल में आधिक्य बजट और सामान्य बजटों में से चुनना उपयोगी होता है।

5. लोच का प्रनियम (Canon of Elasticity)

इस प्रनियम के अनुसार व्यय-प्रणाली ऐसी होनी चाहिए जिससे सार्वजनिक व्यय में आवश्यकतानुसार परिवर्तन किए जा सकें अर्थात् परिस्थितियों में परिवर्तन होने पर, वह अपने आय-व्यय में उसी अनुसार कमी-बेशी कर सकें। कमी-कमी सरकार के समक्ष ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं कि उन पर नियन्त्रण के लिए सार्वजनिक व्यय में एकदम कमी या वृद्धि करनी पड़ती है, पर व्यय को अनायास बढ़ाने या घटाने में बड़ी कठिनाई होती है। सरकार आय के नवीन साधन खोजती है, लेकिन साधनों को खोजने की एक सीमा होती है जिससे आगे आय नहीं बढ़ाई जा सकती। अनायास व्यापक कर घटा देने से अर्थ-व्यवस्था में अस्थिरता आ जाती है। इसके अतिरिक्त इन साधनों की खोज कर आय बढ़ाने से समाज पर कमी-कमी बुरे प्रभाव पड़ जाते हैं। अतः सार्वजनिक व्यय में यथेष्ट लोच बनाए रखना चाहिए और यथासम्भव व्यय एक साथ न बढ़ा कर धीरे-धीरे बढ़ाना चाहिए तथा इसी प्रकार व्यय एक साथ कम न करके शान-शान कम करना चाहिए ताकि साधारण जनता में असन्तोष और अनिश्चितता न फैले। ब्यूहलर ने लिखा है, "सार्वजनिक व्यय के परिणामों का अनुमान लगाने समय उन परिणामों की ओर ध्यान देना होगा जो इस व्यय की पूर्ति करने में करारोपण अथवा आय के अन्य उपयोगों के परिणामस्वरूप सामने आ सकते हैं।" सार्वजनिक व्यय ऐसा होना चाहिए कि उसमें समयानुसार परिवर्तन किए जा सकें तथा सामाजिक हितों को क्षति न पहुँचे।

6. उत्पादितता का प्रनियम (Canon of Production)

इस प्रनियम के अनुसार सार्वजनिक व्यय इस प्रकार होना चाहिए कि जिससे देश में नए उद्योगों की स्थापना हो, रोजगारों के अवसरों में वृद्धि हो और जनता के जीवन-स्तर का विकास हो। राजकीय व्यय करते समय यह देख लेना चाहिए कि देश में उत्पादन-शक्तियों का विकास किस स्थिति में है। उत्पादन-शक्तियों का विकास हो रहा है अथवा नहीं? यदि सरकार सीधे-सीधे उत्पादन पर व्यय नहीं करती तो भी व्यय इस प्रकार किया जाना चाहिए कि देश का अर्थतन्त्र सुदृढ़ता की ओर अग्रसर हो और उत्पादन सम्बन्धी क्रियाओं को प्रोत्साहन मिले। यदि जनता सन्तोष का अनुभव नहीं करती है और उसके जीवन-स्तर में समुचित विकास नहीं होता है तो सार्वजनिक व्यय का कोई महत्त्व नहीं रह जाता। हेन्सन ने ठीक ही लिखा है, "कोई भी आधुनिक राष्ट्र सामाजिक और सार्वजनिक सेवाओं में वृद्धि किए बिना अपने वर्तमान स्वरूप में बहुमुखी और उच्चतर जीवन-स्तर को उपलब्ध नहीं कर सकता।"

पिछली शताब्दी में सुरक्षा, शान्ति-व्यवस्था और सामाजिक सेवाओं पर किए जाने वाला व्यय अनुत्पादक माना जाता था क्योंकि इस व्यय से प्रत्यक्ष उत्पादन में कोई वृद्धि नहीं होती परन्तु इस शताब्दी के प्रारम्भ से यह माना जाने लगा है कि इस प्रकार का व्यय अत्यन्त आवश्यक है क्योंकि बिना इसके उत्पादन कार्य असम्भव है। चाहे इनसे प्रत्यक्ष उत्पादन-वृद्धि नहीं होती हो लेकिन परोक्ष रूप से इनके द्वारा उत्पादन में निश्चित वृद्धि होती है। जिस व्यय से पूँजी-निर्माण की गति बढ़ती है बेकारी की समस्या हल होती है, उपभोग्य वस्तुओं का उत्पादन बढ़ता है और सामाजिक हित पूरे होते हैं वे व्यय निश्चित रूप से उत्पादक हैं। सामाजिक सेवाओं से मनुष्य की कार्यक्षमता बढ़ती है अतः उन पर किया गया व्यय अनुत्पादक कहा जा सकता है।

7. समान वितरण का प्रनियम (Canon of Equity)

इस प्रनियम के अनुसार सार्वजनिक व्यय नीति इस प्रकार की होनी चाहिए जो सम्पूर्ण जनता के लिए कल्याणकारी हो और जिससे धन के वितरण की विषमता कम हो। ऐसी किसी नीति को, जिससे गरीब अधिक गरीब तथा अमीर अधिक अमीर होते जाएँ, सार्वजनिक व्यय नीति में कोई स्थान नहीं दिया जाना चाहिए। इस सिद्धान्त के मूल में यह निहित है कि देश में आर्थिक विषमता में जितनी कमी की जाएगी विकास उतना ही सर्वतोन्मुखी होगा और अधिकतम सामाजिक लाभ मिलेगा अतः सरकार को पूरा ध्यान रखना चाहिए कि देश के पिछड़े हुए क्षेत्रों में पर्याप्त सार्वजनिक व्यय किया जाए ताकि वे विकसित क्षेत्रों के समकक्ष आ सकें। विकासशील देशों में जहाँ आर्थिक नियोजन द्वारा देश के आर्थिक विकास के प्रयत्न किए जा रहे हैं इस पर विशेष ध्यान दिया जा रहा है कि धन का अधिकाधिक समान वितरण हो। राज्य इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए धनी लोगों से प्रगतिशील करों द्वारा अधिकाधिक धन

प्राप्त करता है और निर्धन लोगों के हितों के लिए निःशुल्क शिक्षा, चिकित्सा, आवास-व्यवस्था, मनोरंजन के कार्यों की व्यवस्था पर इस धन को व्यय करता है। इन सुविधाओं के माध्यम से निर्धन जनता का जीवन-स्तर ऊँचा होने में सहायता मिलती है।

8 समन्वय का प्रिनियम (Canon of Co-ordination)

इस प्रिनियम के अनुसार विभिन्न स्तरों पर देश की शासक-इकाइयों को पारस्परिक परामर्श करके व्यय निर्धारित करना चाहिए। जिन देशों में सघनतात्मक अथवा प्रजातन्त्रात्मक शासन-व्यवस्था प्रचलित है उनमें विभिन्न प्रकार की सरकारें स्थापित होती हैं—केन्द्रीय सरकार, राज्य-स्तरीय सरकार तथा स्थानीय सरकार। ये तीनों शासन इकाइयाँ पृथक्-पृथक् साधनों से आय प्राप्त करती हैं और पृथक्-पृथक् मंजूर व्यय करती हैं। इनके द्वारा किए गए व्यय से अधिकतम सामाजिक लाभ तभी मिल सकता है जब इनके व्ययों में सामंजस्य स्थापित हो, पुनरावृत्ति की आशंका न हो और व्यय परिणामों में परस्पर विरोध न हो।

वैगनर के विचार

(Wagner's Law)

यह नियम बताता है कि आर्थिक विकास के साथ सरकारी खर्च में Absolute & Relative वृद्धि होती है। प्रत्येक राष्ट्र के आर्थिक विकास के स्तर का औसतन उसके सार्वजनिक व्यय से लगाया जाता है। सार्वजनिक व्यय में वृद्धि होना इसका प्रतीक माना जाता है कि देश उन्नतिशील है। इसमें वृद्धि से प्रति व्यक्ति उत्पादन बढ़ता है। इससे सकल राष्ट्रीय आय (GNI) में वृद्धि होती है जिससे उपभोग में वृद्धि होती है। यही विचार जर्मन अर्थशास्त्री वैगनर ने प्रस्तुत किया इसे Wagner's Law भी कहते हैं।

वैगनर का यह नियम तीन दशाओं में प्रभावक होता है—(i) सार्वजनिक सस्थानों की कार्य-कुशलता निजी सस्थानों से अधिक होती है। यह आर्थिक उन्नति निम्न कारण से होती है—(अ) सार्वजनिक सस्थानों का उत्पादन उत्तम किस्म का होता है। (ब) बाजार में माँग पूर्ति हेतु वस्तुओं का अभाव नहीं होता है। (स) उन्हें लागत हेतु पूँजी सरलता से उपलब्ध हो जाती है। (ii) सार्वजनिक व्यय से सामाजिक सेवाएँ समाज के प्रत्येक वर्ग को मिलती हैं जैसे—औषधालय, स्कूल, पार्क आदि। (iii) राज्य जो कार्य सम्पन्न कर सकता है ऐसे कुछ कार्य निजी सस्थान नहीं कर सकते अतः सार्वजनिक व्यय में वृद्धि हो जाती है। यह तीसरी स्थिति है। वैगनर ने सरकारी सेवाओं में आय की लोच (Elasticity of Income) इकाई (Unit) से अधिक बताई है।

अतः प्रिनियमों पर चलकर सार्वजनिक व्यय द्वारा जनता को अधिकतम लाभ पहुँचाया जा सकता है और उत्पादक एवं वितरक शक्तियों को प्रोत्साहित करके धन के वितरण की विषमता को कम किया जा सकता है। भारत का सार्वजनिक व्यय यद्यपि योजनाबद्ध ढंग से होता रहा है और लाभ के प्रिनियम को ब्याप्तमान ध्यान में रखकर राष्ट्र कृषि उद्योग शक्ति के साधन, आवागमन, समाज कल्याण आदि पर व्यय करके सहस्रमुखी विकास पथ पर अग्रसर है किन्तु अनेक दृष्टियों से यहाँ सार्वजनिक व्यय अमितव्ययी है। विदेशी अतिथियों के स्वागत आए दिन प्रतिनिधि मण्डलों की विदेश यात्रा, सम्मेलन आदि पर बहुत अनावश्यक व्यय होता है। प्रशासनिक शिथिलता और दोषपूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था के कारण सार्वजनिक व्यय का अपव्यय देखने में आता है। कमी-कमी पूर्व-स्वीकृति के नियम का पालन नहीं किया जाता है जिससे अनेक दोषलियाँ उत्पन्न होती हैं। भारत में निरन्तर घाटे की अव्यवस्था का आश्रय लिया गया है और लिया जा रहा है। व्यय उत्पत्ति के दृष्टिकोण से किया जाता है लेकिन उत्पादन की दर व्यय के अनुपात में कम है। इसके अतिरिक्त निश्चिन्ता का अभाव है और देश के पहाड़ी तथा पिछड़े क्षेत्रों की समुचित रूप से उन्नति नहीं हो रही है। नई योजनाओं में इस ओर ध्यान दिया जा रहा है।

सार्वजनिक व्यय का वर्गीकरण

(Classification of Public Expenditure)

सार्वजनिक व्यय के वर्गीकरण से अभिप्राय राजकीय कार्यों को क्रमशः सूचीबद्ध करना है ताकि राजकीय कार्यों की प्रकृति और इन पर होने वाले व्यय की सुगमता से जानकारी उपलब्ध हो सके।

सार्वजनिक व्यय से सम्बन्धित कोई सर्वमान्य वर्गीकरण आज उपलब्ध नहीं है अतः हम यहाँ सभी प्रमुख वर्गीकरणों का संक्षेप में विवेचन करेंगे जो निम्न प्रकार है—

1 लाभ के अनुसार वर्गीकरण

19वीं शताब्दी के अर्थशास्त्रियों ने नागरिकों को प्राप्त होने वाले लाभ के आधार पर सार्वजनिक व्यय का वर्गीकरण किया था। इनमें जर्मनी के कॉहेन तथा अमेरिका के प्लेहन के नाम प्रमुख हैं। प्लेहन ने सार्वजनिक व्यय को निम्नांकित चार भागों में बाँटा है—

पहले भाग में ऐसे व्यय सम्मिलित किए गए हैं जिनसे समाज के सभी नागरिकों को समान लाभ मिलता है जैसे—सुरक्षा व्यय शिक्षा व स्वास्थ्य व्यय शासन और सड़कों पर किया गया व्यय आदि। राज्य का सबसे अधिक व्यय ऐसे कार्यों में होता था।

दूसरे भाग में ऐसे व्यय सम्मिलित किए गए जो कुछ विशेष व्यक्तियों अथवा वर्ग के लाभ के लिए किए गये परन्तु अप्रत्यक्ष रूप से सम्पूर्ण समाज उनसे लाभान्वित होता है। उदाहरणार्थ गरीबों और अपाहिजों की सहायतार्थ वृद्धों को दिया जाने वाला पेंशन व्यय। इस व्यय से उनका हित तो होता ही है किन्तु इससे सम्पूर्ण समाज भी लाभान्वित होता है क्योंकि उन व्यक्तियों को राज्य की ओर से सहायता न मिलने पर यह सम्भावना रहेगी कि वे समाज में अशान्ति पैदा कर दें।

तीसरे वर्ग में वे व्यय होते हैं जो नागरिकों के हितों को ध्यान में रखते हुए किए जाते हैं इनसे कुछ विशेष लोगों को लाभ मिलता है और अन्य लोगों को कुछ न कुछ लाभ होता है। उदाहरणार्थ राजकीय न्यायालयों और न्यायाधीशों की नियुक्ति पर किया जाने वाला व्यय सम्पूर्ण जनता के हित के लिए किया जाता है पर इससे व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करने वाले इच्छुक व्यक्तियों को न्यायालयों को कोर्ट फीस के रूप में निर्धारित शुल्क देना पड़ता है। इसमें यह भी सम्भव है कि कुछ व्यक्तियों को जीवनभर ऐसे सार्वजनिक व्यय से लाभ उठाने की आवश्यकता ही न पड़े।

चौथे भाग में वे व्यय सम्मिलित हैं जिनसे केवल उन्हीं लोगों को लाभ मिलता है जो राज्य को उन सेवाओं अथवा वस्तुओं का पूरा मूल्य चुकाते हैं। उदाहरणार्थ राजकीय उद्योगों जैसे—रेल तार डाक आदि पर किया गया व्यय।

पहली दृष्टि से तो यह वर्गीकरण सरल और युक्तिसंगत लगता है क्योंकि यह प्रत्येक व्यक्ति को प्राप्त होने वाले लाभों के अनुसार किया गया है। लेकिन इसका गम्भीरता से अध्ययन किया जाए तो वर्गीकरण की व्यावहारिक उपयोगिता सदिग्ध है। इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें गिनाए गए चारों वर्ग एक-दूसरे से पूर्णतया पृथक् नहीं हैं। लगभग सभी व्यय ऐसे होते हैं जो एक ओर तो सामूहिक लाभ प्रदान करते हैं और दूसरी ओर वे ही व्यय कुछ व्यक्तियों और वर्गों को भी लाभ पहुँचाते हैं। चौथा वर्गीकरण जिसमें यह कहा गया है कि कुछ सार्वजनिक व्यय केवल किसी वर्ग विशेष को लाभ पहुँचाने के लिए किए जाते हैं उचित और न्यायसंगत नहीं है। प्रो. निकल्सन का स्पष्ट मत है कि जो सार्वजनिक व्यय समस्त समाज को थोड़ा भी लाभ नहीं पहुँचाते अथवा लोक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए नहीं किए जाते वर्तमान राज्यों के ढोंधे में उनके लिए कोई स्थान नहीं है। वास्तव में विशेष लाभ और सार्वजनिक लाभ में स्थायी और ठोस भेद नहीं है। राज्य के समस्त व्यय जनता के हित में होते हैं इसलिए हित के आधार पर व्यर्थ का वर्गीकरण करना बड़ा कठिन है। राजकीय सेवा प्राप्त करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति किसी न-किसी रूप में कुछ न कुछ त्याग अवश्य ही करता है चाहे वह त्याग अप्रत्यक्ष हो या प्रत्यक्ष। अप्रत्यक्ष त्याग की जानकारी कदाचित् सर्वसाधारण को न होती हो परन्तु यह सदिग्ध है कि बिना त्याग के राज्य की ओर से लाभ प्राप्त करना असम्भव है।

2 आय के अनुसार वर्गीकरण

प्रो. निकल्सन ने सार्वजनिक व्यय से राज्य को प्राप्त होने वाली आय के आधार पर सरकारी व्यय का वर्गीकरण किया है। व्यय करने के लिए आय चाहिए और सरकार के व्यय प्रावधानों से किसी न किसी रूप में राजकीय आय प्राप्त होती है। निकल्सन ने भी अपने वर्गीकरण के चार उपवर्ग किए हैं—

प्रथम जिससे राज्य को किसी भी प्रकार की प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष आय प्राप्त नहीं होती है जैसे—युद्ध व्यय निर्धन तथा अपाहिजों की सहायतार्थ किए गए व्यय आदि।

दूसरे जिससे राज्य को प्रत्यक्ष रूप में तो कोई आय नहीं होती किन्तु अप्रत्यक्ष रूप से आय की वृद्धि में सहायता मिलती है। उदाहरणार्थ राज्य की ओर से शिक्षा पर किए गए व्यय से व्यक्तियों की कार्य कुशलता और उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है जिससे जनता की करदेय क्षमता बढ़ती है।

तीसरे जिससे राज्य को आशिक रूप में प्रत्यक्ष लाभ होता है अर्थात् जिससे शुल्क की दर सेवा के मूल्य से कम होती है। राज्य की ओर से खेतों की सिंचाई के लिए नहरों पर किए गए व्यय जिसमें लागत का कुछ भाग सिंचाई शुल्क के रूप में प्राप्त हो जाता है तथा ऐसी शिक्षा का प्रबन्ध जिसमें किए गए व्यय के एक भाग की पूर्ति छात्रों से ली जाने वाली फीस से हो जाती है इस वर्गीकरण के अन्तर्गत उदाहरण है।

चौथे जिससे राज्य को इतनी आय हो जाती है कि राज्य की ओर से किया गया सम्पूर्ण व्यय तो वसूल होता ही है राज्य को अतिरिक्त आय भी प्राप्त होती है जैसे—रेल डाकघराने सड़क आदि पर किया गया व्यय।

प्रो निकल्सन का वर्गीकरण भी वैज्ञानिक नहीं है। यह वर्गीकरण केवल विरा मन्त्री के लिए लाभप्रद हो सकता है क्योंकि उनके लिए यह जानना आवश्यक है कि किस मद से कितनी आय होती है। सार्वजनिक व्यय का यह वर्गीकरण सार्वजनिक व्यय की प्रवृत्ति और उसकी विशेषताओं को स्पष्ट नहीं करता। इसके अतिरिक्त विभिन्न वर्गों के क्षेत्र इसमें अस्पष्ट हैं। सार्वजनिक व्यय की कोई मद ऐसी नहीं होती जिससे राजकीय आय में प्रत्यक्ष रूप से वृद्धि न होती हो। उदाहरणार्थ हम पहले वर्ग को ले तो प्रश्न उठता है—क्या गरीबों और अपाहिजों की सहायतायें किया गया व्यय अप्रत्यक्ष रूप से राजकीय आय को सुधार रूप से चलाने में और संग्रह करने में सहायता नहीं करता ? यदि हा तो व्यय के इस वर्ग को दूसरे वर्ग में लेना चाहिए लेकिन यदि ऐसा किया जाता है तो प्रथम और द्वितीय वर्ग में कोई अन्तर नहीं रहता। स्पष्ट है कि प्रो निकल्सन द्वारा किया गया वर्गीकरण कानून और प्लेहन के वर्गीकरण से कहीं उत्तम है।

3 कार्य के अनुसार वर्गीकरण

प्रो एडम्स ने सार्वजनिक व्यय का वर्गीकरण राज्य के कार्यों के आधार पर किया है। उसके अनुसार सार्वजनिक व्यय तीन प्रकार का है—सुरक्षात्मक व्यापारिक और विकासात्मक। बाह्य आक्रमणों से देश की सुरक्षा और देश में आन्तरिक शान्ति और व्यवस्था बनाए रखना राज्य का एक प्रमुख कार्य है। इस दृष्टि से राज्य सेना और पुलिस आदि पर जो व्यय करता है वे राज्य के सुरक्षात्मक व्यय हैं। दूसरे वर्ग में वे खर्च सम्मिलित किए गए हैं जो राज्य द्वारा व्यापार और वाणिज्य की उन्नति के लिए किए जाते हैं जैसे—रेल गार डाक बिजली आदि के नियन्त्रण तथा नियमन पर राज्य द्वारा किया जाने वाला व्यय। अन्तिम वर्ग अर्थात् विकास सम्बन्धी व्यय में वे खर्च रखे गए हैं जो देश के विकास के लिए और नागरिकों के कल्याण के लिए किए जाते हैं जैसे—शिक्षा स्वास्थ्य सामाजिक बीमा गृह निर्माण आदि पर किया गया व्यय।

प्रो एडम्स का वर्गीकरण इस दृष्टि से अधिक उपयुक्त है कि उन्होंने व्यय के एक वर्ग को दूसरे वर्ग से अलग रखने के लिए राजकीय व्यय से नागरिकों के कल्याण पर पड़ने वाले प्रभाव को आधार माना है परन्तु अर्थशास्त्री इस वर्गीकरण से भी सन्तुष्ट नहीं हो पाए हैं। विभिन्न विद्वानों के अनुसार इस वर्गीकरण का सबसे बड़ा दोष यह है कि हम एक व्यय को किसी दूसरे व्यय से किसी ठोस आधार पर अलग नहीं कर सकते क्योंकि एक ही व्यय विभिन्न दृष्टिकोणों से सुरक्षात्मक व्यापारिक और विकासात्मक हो सकता है। अप्रत्यक्ष रूप से प्रत्येक व्यय देश और नागरिकों के विकास में सहायता करता है। इसी तर्क के आधार पर सैलिगमैन बैस्टेबल एवं मिल आदि प्रमुख अर्थशास्त्रियों ने एडम्स के इस वर्गीकरण की आलोचना की है। निष्कर्षतः यह स्वीकार करना ही पड़ेगा कि एडम्स ने राजकीय व्यय के वर्गीकरण का एक बहुत ही उत्तम आधार चुना है।

4 उत्पादक एवं अनुत्पादक व्यय के आधार पर वर्गीकरण

इस वर्गीकरण के अनुसार कुछ अर्थशास्त्रियों ने राजकीय व्यय को उत्पादक व्ययों तथा अनुत्पादक व्ययों के आधार पर विभक्त किया है। पहले यह जान लेना आवश्यक है कि उत्पादक और

अनुत्पादक व्यय किन्हे कहते हैं तथा दोनों में क्या अन्तर है ? यह भी जानना चाहिए कि जो व्यय उत्पादक है उनकी शक्ति की जॉच का मापदण्ड क्या होना चाहिए और क्या उत्पादक व्यय में उन व्ययों को ले सकते हैं जिनसे राज्य को मुद्रा के रूप में प्रत्यक्ष लाभ प्राप्त होता है ? यह सर्वविदित है कि प्रत्येक देश में राज्य द्वारा ऐसी अनेक मदों पर धन व्यय किया जाता है जो अनुत्पादक होते हैं किन्तु उनसे समाज को बहुत लाभ प्राप्त होता है। उदाहरणार्थ, राजकीय सिचाई सम्बन्धी व्यय से आय सदैव कम रहती है, लेकिन इस व्यय को अनुत्पादक नहीं माना जा सकता। यह कहा जाता है कि उत्पादक व्यय वे हैं जिनसे राज्य को कम से कम इतनी आय प्राप्त हो जाती है कि व्यय पूरा निकल आता है अथवा जिनसे समाज के आर्थिक क्षेत्र में प्रगति होती हो, जैसे—रेल सड़क तथा शिक्षा आदि पर किया गया व्यय। सिचाई जैसी मदों पर किया गया व्यय राज्य को चाहे कोई मौद्रिक लाभ प्रदान न कर सके फिर भी ऐसे व्यय को सामाजिक कल्याण में वृद्धि की दृष्टि से उत्पादक कहा जाएगा।

अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि साधारणतया राज्य द्वारा बुद्धिमानी से किया गया व्यय उत्पादक ही होगा। ऐसे व्ययों में से कुछ तो राजकीय आय में प्रत्यक्ष और तत्काल वृद्धि करते हैं और कुछ दीर्घकाल में, किन्तु दोनों ही 'उत्पादन' माने जाएँगे। उत्पादक व्यय के लिए यह आवश्यक नहीं है कि राज्य को मुद्रा के रूप में ही लाभ की प्राप्ति हो अपितु उस व्यय से समाज का प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष हित होना आवश्यक है। इस दृष्टि से विचार करने पर स्पष्ट है कि राज्य द्वारा यातायात और सवहन, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य आदि पर किए जाने वाले व्यय दीर्घकाल में उत्पादक ही सिद्ध होंगे क्योंकि इससे समाज के आर्थिक कल्याण में वृद्धि होगी। इसके विपरीत जो व्यय अनुत्पादक होते हैं उनसे न तो मौद्रिक रूप में आय प्राप्त होती है और न समाज के आर्थिक क्षेत्र में वृद्धि हो पाती है। उदाहरणार्थ, युद्ध पर किया गया व्यय अनुत्पादक ही है जिसमें पराजय हो गई हो। इसका अर्थ यह नहीं कि जीते गए सभी युद्धों पर होने वाला व्यय उत्पादक होगा।

5. आवश्यक एवं ऐच्छिक व्यय के आधार पर वर्गीकरण

मिल ने प्रो. एडम्स के वर्गीकरण की आलोचना करते हुए राजकीय व्यय को दो भागों में विभक्त किया है—(i) आवश्यक (Necessary) तथा (ii) ऐच्छिक (Optional)। आवश्यक व्यय वे हैं जिन्हें सरकार अपने कुछ पुराने वधनों अथवा कानूनी प्रतिबन्धों के कारण अनिवार्य रूप से करती है, जैसे—रक्षा, न्याय आदि पर किया गया व्यय। ऐच्छिक व्यय वे हैं जो सरकार की इच्छा पर निर्भर करते हैं और सरकार उनमें यथासम्भव परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन कर सकती है जैसे—रेलों, लोक-उपक्रमों आदि पर होने वाला व्यय।

यह वर्गीकरण भी वैज्ञानिक नहीं है क्योंकि सरकार के अनिवार्य और ऐच्छिक कार्यों का विभाजन करना अत्यन्त कठिन है। वास्तव में आधुनिक राज्य का प्रत्येक व्यय आवश्यक है और राज्य से कोई भी ऐसा व्यय करने की आशा नहीं की जा सकती जो बेकार या अनावश्यक हो। ऐच्छिक व्यय ऐसे होते हैं जो आवश्यकतानुसार किये जाये समयानुकूल उन्हें आवश्यक व्यय में सम्मिलित किया जा सकता है। युद्ध-काल में युद्ध जीतने के लिए किया जाने वाला राजकीय व्यय अनिवार्य प्रकृति का होता है जबकि उन दिनों में शिक्षा और स्वास्थ्य पर किया जाने वाला राजकीय व्यय ऐच्छिक हो सकता है। इसके विपरीत शान्तिकाल में यह वर्गीकरण ठीक नहीं हो सकता। अतः स्पष्ट है कि समय की आवश्यकता के अनुसार आवश्यक व्यय ऐच्छिक वर्ग में और ऐच्छिक व्यय आवश्यक वर्ग में डाले जा सकते हैं। इस दृष्टि से भी मिल का वर्गीकरण अनिश्चित है।

6. आवश्यक, लाभदायक एवं हानिप्रद व्यय के अनुसार वर्गीकरण

जर्मन अर्थशास्त्री प्रो. रोशर (Roscher) ने सार्वजनिक व्यय को आवश्यक उपयोगी और फालतू तीन वर्गों में विभाजित किया है। इस वर्गीकरण का आधार कदाचित् आवश्यकता की तीव्रता रखा गया है। रोशर के अनुसार आवश्यक व्यय वे हैं जिन्हें सरकार को आवश्यकतानुसार अनिवार्य रूप से पूरा करना चाहिए। लाभदायक व्यय वे हैं जिन्हें यथासमय परिस्थिति के कारण स्थगित किया जा सकता है। फालतू व्यय वे हैं जिन्हें करने या न करने का कोई विशेष महत्त्व नहीं होता। ऐसे व्ययों की महत्ता और आवश्यकता दूसरे वर्ग में लिए जाने वाले व्ययों से भी कम होती है।

रोशर के वर्गीकरण में वही कठिनाई आती है जो मिल के वर्गीकरण में है। इन तीनों प्रकार के व्ययों को एक-दूसरे से बिल्कुल पृथक् रखना या पृथक् करने के लिए ऐसे नियम बनाना कठिन है जिससे निश्चित रूप से यह कहा जा सके कि राजकीय व्यय का अमुक व्यय द्वितीय वर्ग में और अमुक व्यय प्रथम वर्ग में आ जाएगा। यह जानना अत्यन्त कठिन है कि किस व्यय को अनावश्यक माना जाए, किसको लाभदायक और किसको आवश्यक। द्वितीय राज्य द्वारा किए गए किसी भी व्यय को फलतः नहीं कहा जा सकता। आज के विश्व का कोई भी राज्य अनावश्यक व्यय करना राजकीय व्यय के प्रनियमों के प्रतिकूल मानता है। तृतीय व्यय किसी विशेष समय में किसी एक देश के लिए आवश्यक होते हैं वे ही व्यय दूसरे देश के लिए उसी समय या उसी देश के लिए दूसरे समय के कदाचित् अनावश्यक व्यय की गणना में सम्मिलित नहीं किए जा सकते हैं।

7 हस्तान्तरित एवं अहस्तान्तरित व्यय वर्गीकरण

प्रो पीगू ने व्यय को हस्तान्तरित और अहस्तान्तरित (Transferable and Non transferable) नामक दो भागों में विभाजित किया है। हस्तान्तरित होने वाला व्यय वह है जो राष्ट्र की सम्पत्ति के साधन की सेवाओं को क्रय करने में होता है। हस्तान्तरित व्यय के अनुसार राज्य धन को केवल हस्तान्तरित करता है अर्थात् राज्य समाज से कर आदि के रूप में लिए गए धन को (धन संग्रह करने के व्यय को काटकर बाकी बचा हुआ) समाज को वापस कर देता है। यह व्यय सरकार द्वारा नागरिकों के हितों के लिए किया जाता है। राज्य विभिन्न करों द्वारा समाज के लोगों से द्रव्य प्राप्त करता है जिसे हम राजकीय व्यय कहते हैं और इस आय के एक भाग को वह बृद्ध लोगों की सेवावृत्ति युद्ध से सेवानिवृत्त सिपाहियों की सेवावृत्ति निर्धन और अपाहिजों की आर्थिक सहायता बीमारी भ्रता बेरोजगारी भ्रता कुछ विशेष वस्तुओं के उत्पादन के लिए आर्थिक सहायता आदि के रूप में पुनः वितरण करता है। राजकीय व्यय की यह राशि समाज के लोगों को या तो मुक्त में अथवा उनकी सम्पत्ति के अधिकार के क्रय करने में व्यय की जाती है। ऐसे व्यय का वितरण उत्पादन पर प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ सकता है। इस व्यय के फलस्वरूप राष्ट्रीय आय का उपयोग नहीं होता और प्रबन्ध व्यय के अतिरिक्त वास्तविक साधनों का समर्पण नहीं होता।

हस्तान्तरित न होने वाले अथवा अहस्तान्तरित व्यय वे हैं जो सरकार द्वारा अपने लाभ के लिए किए जाते हैं। प्रो शिराज के शब्दों में अहस्तान्तरित व्यय में वे व्यय शामिल किए जाते हैं जिनसे राज्य समाज की उत्पत्ति के साधनों को काम में लाता है। इस व्यय के अन्तर्गत जल धल एवं नम सेनाओं पर होने वाले व्यय तथा नागरिक प्रशासन शिक्षा सेवाओं न्यायालयों जेल गार आदि पर होने वाले व्यय सम्मिलित हैं। अहस्तान्तरित व्यय में राष्ट्रीय आय का उपयोग होता है। राज्य समाज की उत्पत्ति के साधनों को काम में लाता है और समाज को उन साधनों के उपयोग से वधित रखता है। प्रो पीगू ने अहस्तान्तरित व्यय को वास्तविक अथवा विस्तृत व्यय भी कहा है। सड़क नहर पुल शिखालय आदि के निर्माण में राज्य की ओर से किए जाने वाले व्यय के माध्यम से राज्य उत्पत्ति के साधनों का प्रयोग करता है।

प्रो पीगू ने राजकीय विस्तृतयन्त्र निर्माण में किए गए व्यय को वास्तविक और विस्तृत व्यय के उदाहरण के रूप में दिया है। यहाँ पर यन्त्र निर्माण में दिया गया मजदूरी व्यय विस्तृत अर्थ में है किन्तु यह समझ में नहीं आता है कि क्या केवल वही मजदूरी विस्तृत है जो साधारण तौर पर दी जाती चाहिए अथवा जो साधारण मजदूरी से अधिक दी जाए वह विस्तृत है? वस्तुतः अधिक दी जाने वाली मजदूरी हस्तान्तरित व्यय में शामिल की जानी चाहिए लेकिन बहुधा राजकीय व्यय में दोनों प्रकार के व्यय शामिल रहते हैं। यदि देश के निवासियों के लिए वेतन के रूप में उचित सेवा पुरस्कार से अधिक व्यय किया जाय तो वह इस वर्गीकरण के प्रथम वर्ग में शामिल होगा क्योंकि समाज से प्राप्त किया गया धन समाज के लोगों को हस्तान्तरित किया जाता है। यदि देश की जनता से राजकीय ऋण प्राप्त किया जाए और उस पर ब्याज के रूप में धन ऋणदाताओं को दिया जाए तो इस व्यय को प्रथम वर्ग में शामिल किया जाएगा लेकिन यदि विदेशों से ऋण लेकर उन्हें ब्याज के रूप में धन दिया जाएगा तब वह व्यय दूसरे वर्ग की गिनती में ही आएगा।

द्वारा व्ययकारी सत्ताओं पर वित्तीय उत्तरदायित्व लागू करना आदि कार्य व्यवस्थापिका के हैं। अधिकांश लोकतन्त्रात्मक देशों में इन कार्यों का सम्पादन निम्न सदन करता है जो कि एक निर्वाचित सदन होता है। उच्च सदन की वित्तीय शक्तियाँ विभिन्न देशों में भिन्न-भिन्न हैं। भारत में ससदीय पद्धति ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित है। ब्रिटिश लोकसभा की भाँति भारतीय लोक-सभा वित्तीय स्वीकृति तभी देती है जब धन के लिए माँगों और करारोपण के प्रस्तावों को ससद के सम्मुख प्रस्तुत करती है और ससद इन पर अपनी स्वीकृति प्रदान करती है। ससद को इनमें वृद्धि करने का अधिकार नहीं होता, वह केवल कटौती कर सकती है।

2. **कार्यपालिका (The Executive)**—वित्तीय प्रशासन का एक दूसरा मुख्य अभिकरण कार्यपालिका है जिसके द्वारा वित्तीय नीति का निर्धारण और वित्तीय माँगों का व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुतीकरण होता है। बजट-निर्माण का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व कार्यपालिका का होता है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार राष्ट्रपति ससद के दोनों सदनों के सम्मुख वित्तीय वर्ष के लिए सरकार की अनुमानित प्रसियों और व्यय का एक विवरण प्रस्तुत करता है।

3. **वित्त विभाग (The Finance Department)**—वित्तीय मामलों की देख-रेख करने वाला केन्द्रीय विभाग एक या एक से अधिक हो सकता है। यह विभाग विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों के साथ मिलकर विचार-विमर्श करके वार्षिक वित्त विवरण तैयार करता है। बजट पर ससदीय अनुमति प्राप्त हो जाने पर वित्त मन्त्रालय सरकार के सम्पूर्ण व्यय को नियन्त्रित करता है और यह देखता है कि प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा सार्वजनिक व्यय में मितव्ययिता बरती जाए। वस्तुतः वित्तीय प्रशासन का सम्पूर्ण ताना-बाना उसी मन्त्रालय के चारों ओर बुना जाता है। ग्रेट ब्रिटेन में यह दायित्व राजकोष पर और भारत तथा राष्ट्रमण्डलीय देशों में वित्त मन्त्रालय पर है। संयुक्तराज्य अमेरिका में वित्तीय व्यवस्था का संचालन करने के लिए ऐसी कोई एकीकृत व्यवस्था नहीं है। वहाँ अनेक पृथक् विभाग और अभिकरण वित्तीय प्रशासन के विभिन्न पहलुओं का संचालन करते हैं।

4. **लेखा-परीक्षा विभाग (The Audit Department)**—यह विभाग देखता है कि व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत धन का व्यय व्यवस्थापिका के आदेशानुसार ही हुआ है या नहीं। लेखा-परीक्षा विभाग कार्यपालिका के अधीन न होकर एक स्वतन्त्र निकाय होता है। धन व्यय होने के उपरान्त लेखा-परीक्षा द्वारा सम्पूर्ण व्यय पर अन्वेषी प्रकाश डाला जाता है उसकी बारीकी से जाँच की जाती है ताकि व्यय की वैधता और औचित्य का निश्चय हो जाए। भारत में 1913 से ही लेखा-परीक्षा की स्वतन्त्रता सामान्य रूप से मान्यता प्राप्त कर चुकी है और वर्तमान संविधान के अनुच्छेद 148 से 151 लेखा-नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक के कार्यों एवं स्थिति पर प्रकाश डालते हैं और उसे केवल ससद के समक्ष उत्तरदायी ठहराते हैं।

5. **संसदीय समितियाँ (Parliamentary Committees)**—ससद की दो महत्वपूर्ण समितियाँ—अनुमान समिति (Estimates Committee) तथा सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) देश के वित्तीय सगठन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखती हैं। अनुमान समिति सरकार के विभिन्न विभागों के व्यय में मितव्ययिता लाने के सुझाव देती है। सार्वजनिक लेखा समिति नियन्त्रक एवं महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन को ध्यान में रखते हुए विनियोजन-लेखा की जाँच करती है और उनमें पाई जाने वाली वित्तीय अनियमितताओं की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करते हुए भविष्य में उनकी रोकथाम के लिए सुझाव देती है। ये महत्वपूर्ण समितियाँ ग्रेट ब्रिटेन भारत तथा अधिकांश राष्ट्रमण्डलीय देशों में पाई जाती हैं संयुक्तराज्य अमेरिका में नहीं।

उपर्युक्त सभी साधनों अथवा उपकरणों द्वारा सार्वजनिक धन के व्यय पर आवश्यक नियन्त्रण रखा जाता है। वित्तीय नियन्त्रण का अन्तिम उद्देश्य शासन को जागरूकता ईमानदारी और मितव्ययिता के साथ संचालित करना होता है ताकि सरकार को जो धन करदाताओं से प्राप्त हुआ है उसका दुरुपयोग न हो सके।

सार्वजनिक व्यय का उत्पादन और रोजगार पर प्रभाव

(Effect of Public Expenditure on Production and Employment)

डॉल्टन ने सार्वजनिक व्यय के बहुमुखी प्रभावों का तीन शीर्षकों के अन्तर्गत अध्ययन किया है—उत्पादन पर प्रभाव वितरण पर प्रभाव एवं अन्य प्रभाव। किसी भी देश में उत्पादन तथा रोजगार के स्तर पर सार्वजनिक व्यय का तीन प्रकार का प्रभाव पड़ता है—

(क) काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की शक्ति पर प्रभाव

(Effect on Ability to Work, Save and Invest)

सार्वजनिक व्यय लोगों के काम करने बचत करने तथा विनियोग करने की शक्ति पर प्रभाव को कई तरह से प्रभावित कर सकता है। यदि सरकारी व्यय व्यक्ति की कार्य-क्षमता में वृद्धि करता है तो उससे उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है। सार्वजनिक व्यय से लोगों को आय प्राप्त होती है तथा उनकी क्रय-शक्ति बढ़ती है। पेशन भत्ते बेकारी और बीमार-लाभ वस्तुओं तथा सेवाओं पर किए गए व्यय से सभी लोगों की क्रय-शक्ति बढ़ती है जिससे उनका जीवन-स्तर ऊँचा उठता है उनकी शारीरिक एवं मानसिक प्रगति होती है और उनकी कार्यक्षमता बढ़ती है जिससे दीर्घकाल में उत्पादन में वृद्धि होती है। सार्वजनिक व्यय देश में उत्पादन को अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है। सार्वजनिक व्यय निम्न आय वाले वर्गों के लिए अतिरिक्त आय की व्यवस्था करके उनकी बचतों में वृद्धि कर सकता है क्योंकि लोगों की आय बढ़ेगी। उनसे यह आशा की जा सकती है कि वे अधिक बचाएँगे। अन्ततः सार्वजनिक व्यय विशेष रूप से सरकारी ऋणों की वापसी पर किया जाने वाला सरकारी व्यय उन लोगों को अतिरिक्त धनराशियाँ प्रदान करेगा जो उसे विनियोग कर सकते हैं। स्पष्ट है कि बचत करने तथा विनियोग करने की शक्ति में वृद्धि से उत्पादन एवं रोजगार की मात्रा बढ़ सकती है।

कुछ अर्थशास्त्रियों ने निर्धन लोगों की क्रय शक्ति और आय बढ़ाने में भय प्रकट किया है और कहा है कि अधिक धन प्राप्ति से उनकी आदतें बिगड़ सकती हैं और उनमें अपव्यय की प्रवृत्ति बढ़ सकती है। ये कार्यक्षमता बढ़ाने वाले पदार्थों पर व्यय न करके मदिरापान और जुआ जैसे हानिकारक तथा कार्यकुशलता घटाने वाले कार्यों या पदार्थों पर व्यय करना शुरू कर देते हैं। उक्त शका कुछ सीमा तक ठीक हो सकती है तथा यह सम्भव है कि अल्पकाल में उनकी कार्यक्षमता न बढ़े किन्तु दीर्घकाल में उनकी कार्यक्षमता में अवश्य ही वृद्धि होगी। वास्तव में मनुष्यों की कार्यक्षमता का घटना या बढ़ना राज्य द्वारा किए गए व्यय की व्यवस्था पर बहुत कुछ निर्भर करता है। सार्वजनिक व्यय के हानिकारक प्रभावों की समस्याओं को मुख्यतः तीन उपायों द्वारा दूर एवं कम किया जा सकता है—

प्रथम निर्धन वर्ग की आय में वृद्धि एकदम न करके धीरे-धीरे की जाए। सरकारी सहायता नकद रूप में न दी जाकर वस्तुओं के रूप में दी जाए ताकि सहायता के दुरुपयोग की सम्भावना न रहे और सहायता प्राप्त व्यक्तियों की कार्यक्षमता में निश्चित वृद्धि हो। उदाहरण के लिए राज्य निशुल्क शिक्षा धिकिस्ता सस्ते और कम किराए वाले मकान आदि के रूप में सहायता प्रदान कर सकता है। इन सभी से व्यक्तियों की कार्यक्षमता में वृद्धि होगी और सहायता के दुरुपयोग की सम्भावना न्यूनतम रहेगी। इन्हीं कारणों के कारण दिन-प्रतिदिन आधुनिक सरकारें इन मद्दों पर अपने व्यय बढ़ाती जा रही हैं।

दूसरे राज्य अपने व्ययों द्वारा कुछ ऐसी सुविधाएँ प्रदान कर सकता है जिनकी सहायता से व्यक्ति अधिक अच्छी तरह उत्पादन कर सके। उदाहरणार्थ रेल सड़क सिंचाई विद्युत आदि के विकास पर किया गया व्यय प्रत्यक्ष रूप से उत्पादन को प्रोत्साहित करता है।

तीसरे राज्य उपभोग को घटाकर और आय को बढ़ाकर व्यक्तियों की बचत करने की शक्ति में वृद्धि कर सकता है। चूँकि कुछ सार्वजनिक व्ययों से व्यक्तियों की आय में वृद्धि होती है अतः व्यक्ति अधिक बचत करने में समर्थ हो जाते हैं।

स्पष्ट है कि सार्वजनिक व्यय से व्यक्तियों के काम करने और बचत करने की शक्ति पर अच्छा प्रभाव पड़ता है। यदि राज्य की व्यय-नीति देश की पूँजी बढ़ाने में प्रोत्साहन देने में सफल होती है तो अवश्य ही देश में उत्पादन बढ़ता है। राज्य अपनी व्यय-नीति द्वारा विभिन्न आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन की मात्रा में आवश्यकतानुसार सन्तुलन रख सकता है।

- (iii) विदेशी आक्रमणों के विरुद्ध देश की रक्षा और देश में शान्ति-व्यवस्था से सम्बन्धित व्यय ।
- (iv) न्याय-व्यवस्था सम्बन्धी व्यय ।
- (v) कृषि उद्योग एवं वाणिज्य के विकास तथा इसी प्रकार के अन्य विकास से सम्बन्धित व्यय ।
- (vi) शिक्षा कल्याण एवं सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी व्यय ।
- (vii) राजकीय ऋण सम्बन्धी व्यय ।

डॉल्टन ने सार्वजनिक व्यय को दो वर्गों में विभाजित किया है—(क) अनुदान और (ख) क्रय-मूल्य । जब सरकार को किसी व्यय के बदले कोई वस्तु अथवा सेवा प्राप्त नहीं होती तो ऐसे न्याय को अनुदान की सहा दी जाती है । इसके विपरीत जब सरकार को किसी व्यय के बदले कोई वस्तु अथवा सेवा प्राप्त होती है तो उसे क्रय-मूल्य कहा जाता है । अकाल-सहायता बाढ़-पीड़ितों को आर्थिक सहायता दृष्टावस्था-पेशन आदि अनुदान होते हैं । अनुदान को निर्यात प्रव्याज और अर्थ-सहायता के रूप में दिया जा सकता है । अनुदान दो प्रकार के होते हैं—प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष । प्रत्यक्ष अनुदान वे हैं जो किसी एक व्यक्ति को दिए जाते हैं और उनका लाभ उसी व्यक्ति को प्राप्त होता है । अप्रत्यक्ष अनुदान वे होते हैं जो एक व्यक्ति को दिए जाते हैं परन्तु उनका लाभ दूसरे व्यक्तियों को भी प्राप्त होता है । डॉल्टन ने अपने वर्गीकरण को एक निश्चित विभाजन-रेखा की आलोचना से बचाने के लिए कहा है—व्यवहार में कभी कभी दोनों प्रकार के व्यय (अनुदान और क्रय-मूल्य) एक साथ सामने आते हैं । उदाहरण के लिए सरकार किसी सेवा के लिए एक मूल्य देती है यदि वह उस मूल्य से ऊँचा है जो निजी व्यक्ति द्वारा दिए जाएँगे तो यह आधिक्य अनुदान कहा जाएगा । इसी प्रकार ऋण पर दिया गया व्याज अनुदान भी है और क्रय-मूल्य भी ।

डॉल्टन का वर्गीकरण व्यावहारिक दृष्टि से इतना उपयुक्त नहीं है जितना तार्किक दृष्टि से । प्रथम यह पता लगाना सरल नहीं है कि व्यय का कितना हिस्सा अनुदान है और कितना हिस्सा क्रय-मूल्य । दूसरे यह सही नहीं है कि ऋण पर दिया गया व्याज अनुदान और क्रय-मूल्य दोनों होता है । व्याज अनुदान नहीं होता केवल क्रय-मूल्य ही रहता है । उस समय जो व्याज का भुगतान किया जाता है वह क्रय मूल्य ही रहता है क्योंकि सरकार ऋण के बराबर लाभ प्राप्त करती रहती है ।

12 श्रीमती हिक्स का वर्गीकरण

श्रीमती हिक्स ने सार्वजनिक व्यय के वर्गीकरण के सम्बन्ध में एडम स्मिथ के वर्गीकरण को स्वीकार किया है । उन्होंने सार्वजनिक व्यय को चार भागों में बाँटा है—सुरक्षा व्यय नागरिक प्रशासन व्यय आर्थिक व्यय तथा सामाजिक व्यय । प्रथम प्रकार के व्यय में सीमा सम्बन्धी पूँजीगत सामान उद्योग बारूद वेतनो का भुगतान आदि सम्मिलित हैं । दूसरे प्रकार का व्यय देश में प्रशासन कानून और न्याय की व्यवस्था के निमित्त किया जाता है । तीसरे वर्ग का व्यय आर्थिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किया जाता है । उद्योगों को अनुदान और आर्थिक सहायता देना तथा राजकीय उपक्रमों का संचालन व्यय इसके उदाहरण हैं । चौथे प्रकार का व्यय अर्थात् सामाजिक व्यय सामाजिक देशों में अधिक महत्त्वपूर्ण है । शिक्षा स्वास्थ्य सामाजिक बीमा आदि पर किए गए व्यय इसके उदाहरण हैं ।

13 अमेरिकी वर्गीकरण

संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ सरकार के व्यय में क्रियात्मक वर्गीकरण को अपनाया गया है जिसके व्यय निम्नलिखित मदों में बाँटे गए हैं—

(i) मुख्य राष्ट्रीय सुरक्षा (ii) अन्तर्राष्ट्रीय विषय एवं वित्त (iii) आवश्यक सेवाएँ तथा लाभ (iv) श्रम एवं कल्याण (v) कृषि (vi) प्राकृतिक साधन (vii) वाणिज्य एवं आवास (viii) सामान्य प्रशासन एवं (ix) व्याज । इनमें से प्रत्येक मद के अन्तर्गत विभिन्न सहायक कार्य सम्मिलित हैं । इस वर्गीकरण को व्यावहारिक रूप देना बड़ा कठिन है क्योंकि एक मद में सम्मिलित होने वाले व्यय कई अन्य मदों में भी सम्मिलित हो सकते हैं । उदाहरण के लिए राष्ट्रीय सुरक्षा व्यय की मद अन्तर्राष्ट्रीय मामलों सम्बन्धी मदों में भी शामिल की जा सकती है विशेषकर विदेशी सहायता । इस व्यावहारिक

कठिनाई के बावजूद अधिकांश अमेरिकन अर्थशास्त्री इस वर्गीकरण को उत्तम मानते हैं। उनका मत है कि कार्यात्मक वर्गीकरण से बजट के विभिन्न अंगों की सामान्य जानकारी सुविधाजनक हो जाती है और यह पता चल जाता है कि सरकार करदाताओं से प्राप्त धन का किस प्रकार उपयोग कर रही है और उसका बजट सम्बन्धी नियन्त्रण कैसा है ?

निष्कर्षतः सार्वजनिक व्यय का कोई भी वर्गीकरण न तो पूर्ण हो सकता है और न एकदम दृढ़ ही। विगत वर्षों में राज्य के कार्यों में इतनी अधिक और तीव्र गति से वृद्धि हुई तथा राज्य के विभिन्न कार्यों का क्षेत्र इतना विस्तृत हो गया है कि सार्वजनिक व्यय को स्पष्ट रूप से अलग-अलग वर्गों में नहीं बाँटा जा सकता। फिर भी यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक सरकार साधारणतया इन मद्दों पर अवश्य ध्यान करती है—शान्ति एवं सुरक्षा आर्थिक-निर्माण व विकास सामाजिक कल्याण न्याय-व्यवस्था नागरिक प्रशासन और सामाजिक ऋण-व्यवस्था। वस्तुतः सार्वजनिक व्यय का सबसे अच्छा वर्गीकरण वही है जो व्यय के उन सार्वजनिक उद्देश्यों पर प्रकाश डाले जिनसे अधिकतम लोकहित की साधना होती हो।

सार्वजनिक व्यय का नियन्त्रण (Control of Public Expenditure)

व्यय-नियन्त्रण का वास्तविक उद्देश्य यह है कि सरकार द्वारा जो कुछ व्यय किया जाए वह समस्त समाज के लाभ के लिए हो व्यय नियमितता और मितव्ययिता के आधार पर किया गया हो ताकि जनता के धन का दुरुपयोग या अपव्यय न हो पाए। लुटज ने लिखा है कि—सार्वजनिक सेवाओं पर व्यय होने वाली धनराशि का विवेकपूर्ण निर्धारण ही व्यय-नियन्त्रण कहलाता है।

व्यय नियन्त्रण की विधियाँ

व्यय-नियन्त्रण की प्रमुख विधियाँ निम्नानुसार हैं—

1. सही और प्रभावी बजट का निर्माण—बजट सरकार के आय-व्यय का विस्तृत विवरण होता है। बजट के अनुमान जितने सही होंगे अर्थात् जितनी सुघटता से बजट तैयार किया जाएगा वित्तीय नियन्त्रण उतना ही अधिक प्रभावशाली होगा।

2. व्यय का पूर्व नियोजन—व्यय-नियन्त्रण के लिए आवश्यक है कि व्यय एक पूर्व निश्चित योजना के आधार पर किया जाए।

3. लेखा एवं अकेक्षण की उचित व्यवस्था—सभी व्ययों के लेखे विधिवत् और व्यवस्थित रखे जाने चाहिए तथा उसके अकेक्षण की प्रभावशाली व्यवस्था होनी चाहिए ताकि सार्वजनिक व्यय की अनियमितताओं और दुरुपयोग का पता चल जाए।

4. खरीददारी की केन्द्रीय प्रणाली—विभिन्न विभागों के लिए सामग्री खरीदने के लिए सरकार को खरीददारी की एक केन्द्रीय प्रणाली अपनानी चाहिए ताकि न केवल व्यय पर समुचित नियन्त्रण रखा जा सके बल्कि भ्रष्टाचार और अपव्यय के उन्मूलन में अपेक्षित सहायता मिले।

5. अन्य विधियाँ—व्यय-नियन्त्रण की कुछ अन्य विधियाँ हो सकती हैं जैसे—शिक्षा का प्रसार वित्तीय सूचनाओं और आँकड़ों के संग्रह की समुचित सुविधा वित्तीय अनुसंधान करदाताओं के शक्तिशाली सघर्ष की स्थापना आदि।

भारत में वित्तीय नियन्त्रण और वित्तीय प्रशासन

भारत में वित्तीय नियन्त्रण तथा वित्तीय प्रशासन के निम्न मुख्य अंगिकरण हैं—

1. व्यवस्थापिका (The Legislature)—प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में राजस्व पर व्यवस्थापिका का अधिकार होता है। व्यवस्थापिका ही आय-व्यय की मद्दों को निर्धारित करती है। ससद की सत्ता इस सिद्धान्त पर आधारित है कि बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर न लगाया जाए। वार्षिक बजट के माध्यम से सार्वजनिक धन का सरकारी क्रियाओं पर खर्च के लिए विनियोजन कर करों की अनुमति देना तथा करों की वर्तमान दरों में वृद्धि करना वास्तविक ऋण की शक्ति प्रदान करना लेखों के समुचित निय-

प्रो पीगू का वर्गीकरण तर्क की दृष्टि से काफी उत्तम है लेकिन यह भी अनेक कमियों से ग्रस्त है। पिछले वर्गीकरणों के समान इसका भी सबसे बड़ा दोष यही है कि हस्तान्तरित व्यय और अहस्तान्तरित व्यय इन दोनों वर्गों के बीच कोई स्पष्ट रेखा नहीं खींची गई है।

8 प्राथमिक एवं गौण व्यय के अनुसार वर्गीकरण

प्रो शिराज ने सार्वजनिक व्यय को प्राथमिक एवं गौण वर्गों में विभाजित किया है और इस वर्गीकरण को आदर्श वर्गीकरण कहा जाता है। इस वर्गीकरण में व्यय का विभाजन बड़ा स्पष्ट और सरल है। प्रो शिराज ने प्राथमिक व्यय में उन व्ययों को सम्मिलित किया है जो सुरक्षा और शान्ति स्थापना के लिए किए जाते हैं क्योंकि सुरक्षा और शान्ति उपलब्ध करवाना सरकार का मुख्य कर्तव्य होता है। इन प्राथमिक व्ययों में समाज की बाह्य आक्रमणों से सुरक्षा और आन्तरिक शान्ति एवं सुव्यवस्था बनाए रखने से सम्बन्धित व्यय आदि को सम्मिलित किया जा सकता है। प्रो शिराज का मत है कि इस प्रकार के व्यय प्रत्येक शासन को भले ही वह नाममात्र का हो सबसे पहले करने होते हैं। गौण व्यय वे होते हैं जो समाज की उन्नति में सरकार द्वारा किए जाते हैं। प्रो शिराज के शब्दों में गौण व्यय में समाज लोक उपक्रम व्यय और कुछ अन्य व्यय सम्मिलित हैं।

उल्लेखनीय है कि प्रो शिराज ने प्राथमिक व्यय को पुनः चार भागों में विभक्त किया है— (1) सुरक्षा-व्यय जिसमें सामुद्रिक स्थल एवं हवाई सेना सुरक्षा-सम्बन्धी व्यय सम्मिलित है (2) विधि एवं व्यवस्था व्यय जिसमें विधि एवं न्याय-विभाग का व्यय जेल तथा अपराधियों पर (Convict Settlement) पुलिस-व्यय सम्मिलित है (3) जनपद-शासन व्यय जिसमें शासन अथवा प्रबन्ध के प्रधानों को दिया जाने वाला वेतन तथा भत्ता मन्त्रालय के खर्च असेनिक सेवाओं के अधिकार खर्च, जिसमें विधान-मण्डल के व्यय तथा कुछ राजनीतिक व्यय जैसे—विदेश में प्रतिनिधियों के खर्च सम्मिलित है। इनमें कर-संग्रह करने के व्यय को शामिल करना चाहिए (4) ऋण सम्बन्धी व्यय जिसमें साधारण अथवा अनुत्पादक एवं उत्पादक ऋण पर किए जाने वाले व्यय इस सिद्धान्त पर है कि उन ऋणों के लिए राष्ट्र की भविष्य की आय गिरवी रखी गई है अतः उनका व्यय पर पहला अधिकार होना चाहिए। दूसरी ओर गौण व्यय में सामाजिक व्यय जैसे—शिक्षा जन-स्वास्थ्य व्यय निर्धनों की सहायता बेरोजगारी भत्ता अकाल पीड़ितों की सहायता तथा इसी प्रकार की अन्य सामाजिक सेवाओं पर किए जाने वाले व्यय सम्मिलित हैं।

प्रो शिराज का वर्गीकरण सरल और स्पष्ट होते हुए भी सन्तोषजनक नहीं है। प्राथमिक और गौण व्यय में भेद करना बड़ा कठिन है क्योंकि राज्य का कोई भी व्यय स्थायी रूप से न तो प्राथमिक हो सकता है और न गौण। समयानुसार व्यय की प्रकृति में परिवर्तन होता रहता है। जो इस वर्ष प्राथमिक व्यय है वही 5 या 10 वर्ष के बाद गौण व्यय हो सकता है। दूसरी बात यह है कि प्राथमिक और गौण व्यय वे खर्च हैं जो अपनी परिभाषा के लिए एक दूसरे पर आधारित हैं अतः शिराज के वर्गीकरण को सार्वजनिक व्यय का उपयुक्त वर्गीकरण नहीं कहा जा सकता।

9 अपरिवर्ती और परिवर्ती व्यय के आधार पर वर्गीकरण

प्रो जे के मेहता ने राजकीय व्यय के दो भाग किए हैं— (1) अपरिवर्तित अथवा स्थिर व्यय एवं (2) परिवर्ती या अस्थिर व्यय प्रो मेहता के अनुसार उनके वर्गीकरण का आधार सार्वजनिक व्यय की प्रकृति है। यह या तो व्यक्तियों के वर्गों के लिए है अथवा व्यक्ति के लिए। लोग इसको नियन्त्रित कर भी सकते हैं और नहीं भी। यह वित्तशास्त्रियों के दृष्टिकोण से लाभप्रद है क्योंकि वह ज्ञात करना चाहता है कि कहां तक अपने व्यय के अनुमान पर निर्भर करता है। प्रो मेहता के शब्दों में अपरिवर्ती या स्थिर व्यय वह है जिसकी राशि का निश्चय जनता को उस व्यय से प्रदान की जाने वाली सेवाओं के उपयोग (जिनके हित में यह व्यय किया जाता है) की सीमा पर निर्भर नहीं रहता। देश की सुरक्षा के लिए किया जाने वाला व्यय का एक अच्छा उदाहरण है। परिवर्ती अथवा अस्थिर व्यय वह है जो उपयोग बढ़ाने के साथ साथ बढ़ता है और उपयोग घटाने के साथ-साथ घटता है जैसे—डाक-सेवाओं शिक्षा आदि पर व्यय। प्रो मेहता के शब्दों में ऐसा व्यय जो जनता के लाभ के लिए किया जाता है और जिसमें जनता द्वारा जनसेवा-कार्यों के उपयोग की वृद्धि के साथ साथ राजकीय व्यय में वृद्धि होती

है, अस्थिर व्यवस्था कहा जाएगा। पिछले वर्गीकरणों की आलोचनाओं से बचने के लिए सार्वजनिक व्यवस्था का वर्गीकरण करते हुए प्रो. मेहता ने लिखा है कि इस वर्गीकरण से यह निश्चय नहीं कर लेना चाहिए कि सरकार का प्रत्येक व्यवस्था इसमें से केवल किसी एक वर्ग में आ जाएगा। उनके अनुसार प्रत्येक व्यवस्था का कुछ अंश स्थिर होता है और कुछ अस्थिर। उनके इस कथन का अभिप्राय यही है कि राजकीय व्यवस्था उक्त दोनों भागों में पूर्णतया या अंशतया सम्मिलित किया जा सकता है, जैसे—डाक-सेवाओं का बहुत-सा व्यवस्था परिवर्ती व्यवस्था है जबकि एक भाग स्थिर प्रकृति का।

10. प्रशासनिक इकाई के आधार पर वर्गीकरण

कुछ विद्वानों ने प्रशासनिक इकाई के आधार पर सार्वजनिक व्यवस्था को तीन भागों में विभक्त किया है—(1) केन्द्रीय व्यवस्था, (2) प्रान्तीय व्यवस्था, एवं (3) स्थानीय व्यवस्था। केन्द्रीय व्यवस्था वह है जो देश की केन्द्रीय सरकार द्वारा किया जाता है, जैसे—भारत सरकार द्वारा किए गए व्यवस्था, सुरक्षा व्यवस्था। प्रान्तीय व्यवस्था में उस व्यवस्था को सम्मिलित किया जाता है जो देश की राज्य सरकारों द्वारा किया जाता है, जैसे—कृषि, पुलिस शिक्षा आदि पर किया गया व्यवस्था। स्थानीय व्यवस्था वह है जो नगर निगम, नगरपालिका, जिला परिषद् पंचायत आदि स्थानीय संस्थाओं द्वारा किया जाता है जैसे—सफाई एवं स्वच्छता पर किया गया व्यवस्था।

सभीय शासन में सार्वजनिक व्यवस्था का निर्धारण केन्द्रीय प्रान्तीय एवं स्थानीय सरकारों को विधान द्वारा सौंपे गए कार्यों पर निर्भर रहता है। इन सरकारों द्वारा किए जाने वाले व्ययों की मात्रा प्रायः उनके आय के साधनों पर निर्भर रहती है लेकिन केन्द्रीय सरकार प्रान्तीय सरकारों को उन्हें सौंपे गए कर्तव्यों को पूरा करने के लिए बहुधा आर्थिक सहायता अनुदान दिया करती है। केन्द्रीय, प्रान्तीय और स्थानीय सरकारों को कौन-कौन से कार्य करने चाहिए तथा किस प्रकार से उनकी आय का विभाजन होना चाहिए? इनका कोई निश्चित प्रामाणिक नियम नहीं है। यह प्रत्येक देश की अपनी ऐतिहासिक, भौगोलिक, राजनीतिक आर्थिक एवं अन्य परिस्थितियों पर निर्भर करता है। यह अवश्य है कि केन्द्रीय सरकार द्वारा बहुधा उन कार्यों पर व्यय किया जाता है जिनका सम्बन्ध सम्पूर्ण देश से होता है और जिससे सभ्य के सभी राज्यों को लाभ पहुँचता है। उदाहरण के लिए—बाह्य आक्रमण से सुरक्षा, न्याय, डाक-तार, यातायात एवं सदेशवाहन, मुद्रा, केन्द्रीय प्रशासन दूतावास आदि पर व्यय केन्द्रीय सरकार द्वारा किए जाते हैं। इसके विपरीत जो व्यय सभ्य के राज्यों द्वारा केवल अपने शासन के सम्बन्ध में किए जाते हैं अर्थात् जिसका सम्बन्ध किसी स्थान विशेष से होता है जिसका क्षेत्र सीमांकित होता है और जिसको करने के लिए प्रान्तीय विशेषताओं का व्यापक अध्ययन एवं निरीक्षण आवश्यक होता है, वे प्रान्तीय या स्थानीय व्यय होते हैं। इन व्ययों को प्रान्तीय अथवा स्थानीय वर्गों में विभक्त करना कार्यकुशलता की दृष्टि से आवश्यक हो जाता है। उदाहरणार्थ—पुलिस जेल शिक्षा चिकित्सा, सड़क नहर, कृषि आदि से सम्बन्धित कार्य प्रान्तीय स्तर पर पानी प्रकाश ट्राम बस रोशनी सफाई आदि से सम्बन्धित कार्य स्थानीय स्तर पर अधिक कुशलता के साथ सम्पन्न किए जा सकते हैं। यदि साधनों और उत्तरदायित्व में निश्चित विभाजन-रेखा खींची जा सके तो वह वर्गीकरण सन्तोषप्रद ढंग से काम करता है, किन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं होता है। कई काम समवर्ती होते हैं अर्थात् जिन्हें समय और परिस्थितियों के अनुसार राज्य सरकार भी कर सकती है और स्थानीय सरकार भी। ऐसी परिस्थितियों में यह वर्गीकरण प्रयुक्त नहीं किया जा सकता है। यही इसकी सबसे बड़ी बाधा है।

सार्वजनिक व्यवस्था का प्रशासनिक इकाईयों के आधार पर वर्गीकरण इस दृष्टि से बड़ा उपयोगी है कि अधिकारीय अपने क्षेत्रों में अपने अधिकारों के अनुसार तथा अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप करों में कमी या वृद्धि करने में स्वतन्त्र होकर निर्णय कर सकते हैं और अपने बजट पर पूरा नियन्त्रण रख सकते हैं। यह वर्गीकरण शासन तथा कर-नीति की दृष्टि से बड़ा उचित है।

11. डॉल्टन का वर्गीकरण

डॉल्टन ने सार्वजनिक व्यवस्था के अन्तर्गत निम्नलिखित मर्कों को सम्मिलित किया है—

- (i) विदेशों में कूटनीतिक प्रतिनिधियों आदि के रख-रखाव सम्बन्धी व्यवस्था।
- (ii) नागरिक-प्रशासन सम्बन्धी व्यवस्था।

स्वतन्त्रता पूर्व प्रवृत्ति—सन् 1947 से पूर्व भारत मुलामी के शिकजे में था। विदेशी सरकार का यही प्रयास रहा कि यहाँ शान्ति बनी रहे तथा भारत की जनता का शोषण होता रहे। सार्वजनिक व्यय की मद में सरकार का ध्यान विकास कार्यों पर कम था। सार्वजनिक व्यय के रूप में सुरक्षा पर व्यय सार्वजनिक निर्माण तथा सामाजिक सुरक्षा पर व्यय किया गया था। विश्व की महान् मन्दी (1930) के बाद इस सरकार ने भारत को बाजार के रूप में स्थापित किया। 1930 में कीन्स के विचारों को प्रमुखता मिली। उसके अनुसार बिना सार्वजनिक व्यय में वृद्धि किये बेरोजगारी जैसी समस्याओं का समाधान नहीं ढूँढ़ा जा सकता अतः 1930 के बाद सार्वजनिक व्यय में वृद्धि हुई।

इससे एक प्रवृत्ति यह स्पष्ट होती है कि 1930 से पूर्व व्यय अत्यधिक कम रहा है। मन्दी व द्वितीय विश्व युद्धकाल में सुरक्षा पर व्यय अत्यधिक मात्रा में हुआ। 1935 में सविधान निर्माण के बाद उसमें बताये प्रावधानों के अनुसार अनुसूचित जाति/जन-जाति के विकास की दृष्टि से सामाजिक सुरक्षा पर व्यय अधिक किया गया। 1947 में भारत स्वतन्त्र हुआ।

स्वतन्त्रता पश्चात् प्रवृत्तियों—1947 में स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत में संवैधानिक व्यवस्था प्रारम्भ हो गई। उसमें बताई अनुसूधियों के अनुसार केन्द्र व राज्य सरकार की मर्दे निर्धारित हो गई। 1950 में सविधान अनुसार सरकार की सार्वजनिक व्यय की मर्दे निर्धारित हुई। वर्ष 1951 में सरकार ने देश में आर्थिक नियोजन अपनाकर प्रगति का रास्ता स्वीकार किया। 1951 से अब तक भारत सरकार द्वारा सार्वजनिक व्यय योजनाबद्ध तरीके से किया गया।

इस प्रकार भारत में स्वतन्त्रता के बाद वार्षिक व नियोजन के आधार पर व्यय निर्धारित किया गया। समय के साथ-साथ विकास व्यय में वृद्धि दर बढ़ती गई। इस वृद्धि के प्रमुख कारण निम्न प्रकार हैं—

1 **प्रतिरक्षा सेवा विस्तार**—भारत में संवैधानिक सरकार की स्थापना के बाद हिन्दू-मुस्लिम विद्रोह हो गया तथा भारत का विभाजन हो गया जिससे भारत को प्रतिरक्षा के विकास पर अत्यधिक व्यय करना पड़ा।

2 **आधुनिक हथियार तथा सेना विस्तार**—भारत में स्व-रक्षा हेतु सेना का विस्तार करना पड़ा। पड़ोसी देशों को दबाने हेतु अन्तर्राष्ट्रीय बाजार को आधुनिक हथियार क्रय करने पर व्यय बढ़ाना पड़ा।

3 **आन्तरिक सुरक्षा**—भारत में आन्तरिक दंगे नहीं भड़के इसके लिए सुरक्षा हेतु सार्वजनिक व्यय में वृद्धि करना आवश्यक हो गया।

4 **कश्मीर समस्या**—विभाजन के फलस्वरूप कश्मीर समस्या ने जन्म लिया इसके हल हेतु अनेक प्रकार के सार्वजनिक व्यय बहन करने पड़े।

इसके अतिरिक्त अन्य अनेक कारणों से सार्वजनिक व्यय में वृद्धि हुई जिसमें नये कारखानों की स्थापना यातायात विकास व्यय नागरिक प्रशासन व्यय कर-भार में वृद्धि विस्थापितों का व्यय ऋण-व्याज व्यय आदि प्रमुख हैं। इन व्यय मदों के अतिरिक्त राज्य सरकार के व्यय की मदें इस प्रकार हैं—

1 विकास व्यय 2 गैर विकास व्यय 3 शिक्षा व्यय 4 ग्रिकित्सा एवं स्वास्थ्य 5 राज्य सुरक्षा व्यय 6 सामाजिक उत्थान हेतु व्यय 7 ग्रामीण विकास व्यय 8 उद्योग आपूर्ति व्यय 9 राज्य ऋण व्यय।

इससे स्पष्ट होता है कि भारत में नियोजन के आधार पर सार्वजनिक व्यय की बढ़ती प्रवृत्ति है।

सार्वजनिक आय एवं उसका कार्यात्मक तथा आर्थिक वर्गीकरण

(Public Revenue and its Functional and Economic Classification)

सार्वजनिक आय का अर्थ और महत्त्व

(Meaning and Importance of Public Revenue)

सार्वजनिक वित्त के अध्ययन में सार्वजनिक आय का वही स्थान है जो अर्थशास्त्र के अध्ययन में उत्पादन का है। जिस प्रकार उपभोग के लिए उत्पादन की आवश्यकता होती है उसी प्रकार सार्वजनिक व्यय के लिए सार्वजनिक आय की आवश्यकता होती है। उत्पादन की प्रत्येक क्रिया की भाँति सार्वजनिक आय की क्रिया लोगों के लिए कष्टदायी होती है क्योंकि इस आय को प्राप्त करने हेतु उन्हें त्याग करना पड़ता है। भूतकाल में अत्याचारी शासकों ने जनता पर अनावश्यक और अनाधिक कर-भार डालकर उनके दिमाग में ये भाव पैदा कर दिए कि कर लगाना उचित नहीं है लेकिन वर्तमान प्रजातान्त्रिक सरकारें लोगों की मुसीबतों का ध्यान रखते हुए उनकी जेब से मुद्रा इस ढंग से निकालती है कि उन्हें न्यूनतम कष्ट अनुभव हो। नागरिक यह त्याग इसलिए करते हैं कि सार्वजनिक आय से उन्हें सामूहिक रूप में लाभ होने की आशा रहती है।

आज का युग नियोजन का युग है और राज्य का उद्देश्य कल्याणकारी राज्य का निर्माण करना है। वर्तमान राज्य के कार्यक्षेत्र में तेजी से वृद्धि हो रही है अतः राजकीय व्यय की राशि निरन्तर बढ़ती जा रही है। बढ़ते हुए व्यय की पूर्ति हेतु सरकारों के लिए अपनी आय बढ़ाना आवश्यक हो गया है। सार्वजनिक आय प्राप्त करने के तरीकों में क्रान्तिकारी परिवर्तन हो गए हैं इसके अध्ययन का महत्त्व दिन-प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है।

यह स्वाभाविक है कि आय के बिना व्यय सम्भव नहीं है इसीलिए राज्य को अपनी आय बढ़ाने के लिए नए साधन अधिकाधिक मात्रा में जुटाने पड़ते हैं। राज्य को ये साधन देश के भीतर खोजने पड़ते हैं और प्रमुखतः व्यक्तियों के रोजगार तथा आय के स्तर एवं उद्योग तथा व्यापार की स्थिति पर निर्भर करते हैं। आय के साधनों से अधिक महत्वपूर्ण राज्य की आय प्राप्त करने की नीति या ढंग है। आधुनिक युग में आय सम्पत्ती साधनों का उपयोग केवल आय प्राप्त करने के लिए नहीं किया जाता बरन् प्रभावशाली राजकीय नीति के रूप में किया जाता है। विशेष रूप से उत्पादन रोजगार वृद्धि और विनियोगों में वृद्धि के लिए इन साधनों का उपयोग होता है। सार्वजनिक आय की नीतियाँ अर्थ-व्यवस्था के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं।

सार्वजनिक आय का अर्थ विस्तृत और सकीर्ण दोनों रूपों में लगाया जा सकता है। व्यापक अर्थ में इसके अन्तर्गत सभी प्रकार की आय तथा प्राप्तियाँ सम्मिलित की जा सकती हैं जिनको सामान्य आगम कहा जाता है। सकीर्ण अर्थ में सार्वजनिक आय में सरकार को केवल वास्तव में प्राप्त होने वाली आय ही सम्मिलित की जाती है। विस्तृत अर्थ में सार्वजनिक आय में सार्वजनिक ऋणों को सम्मिलित किया जा सकता है लेकिन सकीर्ण अर्थ में सरकार की केवल वही आय सम्मिलित की जाएगी जिसे लौटाना न पड़े। ऋण चाहे आन्तरिक हो या बाह्य सरकार की आय नहीं मानी जा सकती क्योंकि सरकार को कभी न कभी उसका भुगतान करना ही होगा। सकीर्ण अर्थ में सार्वजनिक आय में हम सार्वजनिक ऋण

रोगियों का इलाज कराना पड़ता है और वह अधिक निर्धन है तो उसे अधिक आर्थिक सहायता दी जाए। चूंकि व्यक्तिगत आवश्यकताओं और राजकीय व्यय में समायोजन करना सुगम नहीं है और इसमें अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों हैं अतः उपयुक्त यही है कि शिक्षा धिकित्सा आदि की सुविधाएँ निःशुल्क प्रदान की जाएँ और वृद्धावस्था पेंशन प्रसाव व बीमारी-लाभ तथा अन्य प्रकार के भत्ते परिवार की सदस्य-संख्या के आधार पर दिए जाएँ।

उल्लेखनीय है कि सार्वजनिक व्यय से कभी-कभी आय की असमानता में वृद्धि भी हो सकती है। उदाहरणार्थ युद्ध के दिनों में राज्य द्वारा धनिकों से ऋण के रूप में धन लिया जाता है और उस पर उन्हें ब्याज दिया जाता है। इससे धनिकों की आय में वृद्धि होती है। इसके अतिरिक्त ब्याज की राशि जनता से कर के रूप में लिया गया धन होती है। यदि इस राशि का कुछ भाग गरीबों से कर के रूप में वसूल किया गया हो तो उसका स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि जहाँ धनिकों की आय में वृद्धि होगी वहाँ गरीबों की आय में कमी होगी। यही कारण है कि युद्ध-काल में धनिक अधिक धनी हो जाते हैं और अन्य लोगों की आय में असमानता बढ़ती है। फिर जिस देश में प्रत्यक्ष करों की कमी होती है वहाँ आय की असमानता अधिक होती है क्योंकि प्रत्यक्ष करों का भार गरीबों पर ही अधिक पड़ता है।

कुछ राजकीय अनुदान ऐसे होते हैं जो समाज के किसी वर्ग विशेष के व्यक्तियों को सामान्य रूप में लाभ पहुँचाते हैं किन्तु वितरण पर उनका प्रभाव जानना कठिन होता है। राज्य की ओर से बाग-बगीचों या पार्कों पर जो व्यय किया जाता है उसका लाभ मुख्यतः उन्हीं को प्राप्त होता है जो उनका उपयोग करते हैं। यह लाभ सामान्य रूप से सभी को मिल सकता है लेकिन उपयोग लेने वाले व्यक्तियों की आय पर इसका प्रभाव जानना अशक्य-सा है। इसके विपरीत जब स्थानीय करदाताओं को उनके कार्यों की पूर्ति के लिए केन्द्र सरकार की ओर से कुछ सहायक अनुदान मिलता है तो उनको सामान्य रूप से प्राप्त होने वाले अनुदान के लाभ का अनुमान लगाना इतना कठिन नहीं होता। उदाहरण के लिए सुरक्षा व्यय। इस व्यय का लाभ जनता को सामान्य रूप से प्राप्त होता है (केवल अपराधी ही इस लाभ से वंचित रहते हैं)। जो व्यक्ति अधिक धनी होते हैं और जिन्हें अधिक कर देना पड़ता है उन्हें सुरक्षा से अधिक लाभ प्राप्त होता है जबकि गरीबों अथवा कम धनिकों को अपेक्षाकृत कम लाभ होता है। इस तरह स्पष्ट है कि राजकीय अनुदानों के वितरण पर प्रभाव प्रत्येक व्यक्ति की आय पर अलग-अलग होता है लेकिन जीवन और सम्पत्ति के संरक्षण से धन की विभिन्न मात्रा वाले लोगों को जितना सापेक्षिक लाभ मिलता है इसे ठीक-ठीक आँकना कठिन है।

सार्वजनिक व्यय के प्रतिकूल प्रभाव

(Anti-Activity of Public Expenditure)

लुटज (Lutz) का विचार है कि धन के वितरण को समान करने की नीति को स्थायी बनाने से देश को हानि होगी। यदि व्यय करते समय केवल इसी उद्देश्य को ध्यान में रखा जाएगा तो इसका परिणाम यह होगा कि सरकार को बहुत-सा व्यय अनुत्पादक कार्यों पर करना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त पूँजी के एकत्रीकरण एवं उत्पादन पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा लेकिन लुटज की मान्यता पक्षपात रहित नहीं है। यह कहना उचित नहीं है कि धन के वितरण की असमानताओं को दूर करने के लिए विदेशी व्यय का एक बड़ा भाग अनुत्पादक होगा। सचाई तो यह है कि व्यक्तियों के हित में किया जाने वाला सरकार का कोई भी व्यय अनुत्पादक नहीं होगा। पूँजी के एकत्रीकरण में यह माना जा सकता है कि इसका थोड़े से पूँजीपतियों की बचत करने और कार्य करने की क्षमता पर अवश्य ही विपरीत प्रभाव पड़ेगा लेकिन दूसरी ओर यह नहीं भूलना चाहिए कि समाज के बहुत बड़े वर्ग की बचत करने तथा कार्य करने की क्षमता में वृद्धि होगी। स्पष्ट है कि इस प्रकार धन के वितरण को समान करने की नीति से समाज की कुल बचत करने की क्षमता बढ़ेगी घटेगी नहीं। ब्यूलहर (Bauchner) ने लिखा है कि धन के वितरण की असमानताओं को कम करने के लिए सरकार को निर्धन व्यक्तियों पर उदार मन से व्यय करना होगा और उच्च आय वाले पर अधिक करारोपण की नीति को कुछ समय तक लागू करना पड़ेगा। ऐसा करते समय सरकार को यह अवश्य ध्यान में रखना होगा कि उनके कार्य करने और बचत करने की इच्छा पर गहरा प्रतिकूल प्रभाव न पड़े। यदि बचत की दर में कमी होगी तो भविष्य में होने वाले धन के वितरण में कमी होगी और असमानता बढ़ेगी। यह स्वीकार-योग्य है कि यदि राज्य द्वारा धनिकों से अधिक ऊँची दर से आय-कर और मृत्यु-कर लिया जाए तो बचत में अवश्य ही कमी होगी।

कुछ विद्वानों का मत है कि सार्वजनिक व्यय से लोगों को अधिक सुविधाएँ मिलने के कारण उनमें काम करने व बचत करने की इच्छा कम हो जाती है। फलतः इन सेवाओं से यदि एक ओर धन के वितरण में समानता आने लगती है तो दूसरी ओर उत्पादन गिरता है तथा राष्ट्रीय आय कम हो जाने से व्यक्तिगत आय गिरने लगती है। इसके अतिरिक्त सार्वजनिक व्यय को घटाने के लिए भारी करारोपण करना पड़ता है जिससे उत्पादक निरुत्साही होता है। साधनों के ऐसे पुनर्वितरण से समृद्धि का वितरण नहीं होता बल्कि निर्बलता का वितरण होता है। समुचित यह है कि इसका प्रभाव सदैव नहीं पड़ता। सरकार इसका सदैव ध्यान रखती है कि करारोपण तीव्र प्रतिगामी या तीव्र प्रगतिशील न हो जाए क्योंकि दोनों प्रकार की अति वाली स्थितियों से देश में उत्पादन हतोत्साहित होता है। कभी-कभी धन के वितरण की असमानताओं को कम करने के लिए सरकार को ऐसे कर लगाने ही पड़ते हैं। अतः यथायं रूप में परिस्थितियों पर निर्भर करता है कि अधिक अच्छे उत्पादन अथवा धन के अधिक अच्छे वितरण के इन दोनों विरोधी उद्देश्यों में से सरकार कौन से उद्देश्य को प्राथमिकता दे ? उचित यही है कि सरकार की नीति इस प्रकार निर्धारित की जाए कि धन के उचित वितरण और धन के उचित उत्पादन में सन्तुलन बना रहे क्योंकि न्यायपूर्ण वितरण के अभाव में अधिक उत्पादन का कोई महत्त्व नहीं है और अधिक उत्पादन के अभाव में न्यायपूर्ण वितरण का प्रश्न ही नहीं उठता अतः दोनों उद्देश्य साथ-साथ चलने चाहिए।

अन्त में धन के पुनर्वितरण के इस अच्छे प्रभाव को ध्यान में रखना चाहिए कि इससे देश के आर्थिक जीवन में सन्तुलन और स्थायित्व आ जाता है। कौन्स ने सिद्ध किया है कि निर्धनों में धनी व्यक्तियों की अनेका उपयोग पर व्यय करने की प्रवृत्ति अधिक होती है। अतः जब धनी व्यक्तियों पर कर लगाकर धन प्राप्त किया जाता है और इस धन को निर्धनों पर खर्च किया जाता है तो देश में किए गए कुल व्यय तथा धन की मात्रा में वृद्धि होती है। इससे कुल रोजगार तथा उत्पादन भी बढ़ता है।

भारत में सार्वजनिक व्यय

(Public Expenditure in India)

सार्वजनिक व्यय का क्षेत्र उस देश की सरकार की कार्य प्रणाली राजनीतिक परिस्थितियों आर्थिक नीतियों देश के आकार एवं जनसंख्या पर निर्भर करता है। कल्याणकारी राज्य की पुष्टि में वाला देश सार्वजनिक व्यय पर अधिक खर्च करता है। विकासशील देश का सार्वजनिक व्यय पिछड़े देश की तुलना में अधिक होगा। उदाहरण के लिए भारत के सार्वजनिक व्यय भार में वृद्धि होना स्वाभाविक है। भारत के सन्दर्भ में सार्वजनिक व्यय का अध्ययन करने पर इसमें वृद्धि के कारण निम्नांकित हैं—

- 1 जनसंख्या एवं विस्तृत क्षेत्रफल
- 2 सच राज्य लोकतन्त्रीय सरकार
- 3 आर्थिक नियोजन
- 4 मूल्य नियन्त्रण का अभाव
- 5 प्रशासन तन्त्र का विस्तार रूप
- 6 प्रतिपक्षा व्यय वृद्धि
- 7 अन्तर्राष्ट्रीय श्रम व्याज में वृद्धि
- 8 सामाजिक कल्याण योजनाओं का विस्तार
- 9 सरकारी उद्यम व उपक्रम
- 10 लोकशाही का विस्तार

सार्वजनिक व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ

(Main Features of Public Expenditure)

सार्वजनिक व्यय वृद्धि के कारणों से भारत में व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ भी स्पष्ट हो जाती हैं। भारत में यद्यपि प्राकृतिक संसाधन अन्य देशों की तुलना में उपयुक्त है। इनका पूर्ण रूप से विदोहन नहीं होने से भारत पिछड़ी अवस्था में है। यहाँ प्रति व्यक्ति आय व जीवन स्तर उत्तम नहीं है। यहाँ की अर्थव्यवस्था कृषि प्रधान रही है।

है कि स्वतन्त्र प्रतियोगिता में सदैव ही साधनों का अधिकतम उपयोग नहीं होता इसीलिए राज्य का हस्तक्षेप आवश्यक है। आज सभी देशों में सरकार आर्थिक साधनों को स्थानान्तरित करने के लिए आवश्यक प्रयत्न करती है। सरकार जो व्यय सुरक्षा संरक्षण सम्बन्धी नीति सामाजिक सुरक्षा और परिवहन आदि के साधनों के विकास पर करती है उनसे अप्रत्यक्ष रूप से साधनों के स्थानान्तरण में सहायता मिलती है।

इससे यह नहीं समझना चाहिए कि राज्य द्वारा साधनों का प्रत्येक स्थानान्तरण लाभप्रद होता है अथवा प्रत्येक स्थानान्तरण हानिकारक ही होता है। वास्तव में यह लाभ या हानि तो परिस्थितियों पर निर्भर करती है। उदाहरणार्थ सुरक्षा सम्बन्धी व्यय को ही लीजिए। आधुनिक प्रगतिशील राष्ट्र राजकीय आय का बहुत बड़ा भाग विदेशों से सुरक्षा और आन्तरिक शान्ति तथा व्यवस्था बनाए रखने के लिए व्यय करते हैं। अनेक लोग इस व्यय को आर्थिक विनाश की सजा देते हैं और मत प्रकट करते हैं कि इस व्यय से हमारी आर्थिक समस्याओं को सुलझाने में कोई सहायता नहीं मिलती है। यह प्रश्न स्वतः उठ खड़ा होता है कि क्या यह सुरक्षा व्यय अनावश्यक है अथवा इस व्यय का देश के उत्पादन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता? इन प्रश्नों के उत्तर में हमें यह स्वीकार करना होगा कि सुरक्षा व्यय न तो अनावश्यक ही है और न ही देश का उत्पादन इससे प्रभावित होता है। सुरक्षा व्यय के कारण विदेशी आक्रमणों से हम अपनी रक्षा कर सकते हैं अथवा आक्रमणों को रोक सकते हैं। ऐसा करने से जितनी आर्थिक क्षति आक्रमणों को न रोक सकने से हो सकती थी उससे कई गुना कम क्षति होती है। यही नहीं कमी-कमी अल्पकालीन और जीते हुए युद्ध किसी देश को कुछ सुविधाएँ पहुँचाकर उसे आर्थिक लाभ भी दे सकते हैं। जब देश विदेशी आक्रमण के भय से मुक्त रहता है और आन्तरिक शान्ति तथा सुव्यवस्था बनी रहती है तभी उत्पादन सुचारु रूप से हो सकता है। यह सत्य है कि सशस्त्र और सुसज्जित सेना ही आक्रमणों को रोक कर देश को आर्थिक हानि से बचा सकती है अतः सुरक्षा व्यय आवश्यक है और अप्रत्यक्ष रूप से इसे उत्पादक माना जा सकता है। देश की सुरक्षा का व्यय अत्यधिक मात्रा में न बढ़ाया जाए अपितु इस व्यय की मात्रा में कमी करके बचाए गए साधनों का उपयोग अन्य समाज-कल्याणकारी आर्थिक कार्यों की वृद्धि के लिए किया जाना चाहिए लेकिन आज के निरन्तर बढ़ते हुए सुरक्षा व्यय में कमी संसार के राजनीतिक नेताओं के दृष्टिकोणों में परिवर्तन होने पर ही सम्भव हो सकती है।

निष्कर्षतः बुद्धिमत्ता से किए जाने वाले राजकीय व्यय का उत्पादन पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।

सार्वजनिक व्यय का वितरण पर प्रभाव

(Effects of Public Expenditure on Distribution)

सार्वजनिक वित्त के प्रनियमों का विवेचन करते समय बताया जा चुका है कि अन्य बातें समान रहने पर सार्वजनिक व्यय की वही प्रणाली अधिक वाछनीय है जिसमें आय की आवश्यकता को कम करने की अधिक से अधिक सम्भावना हो। वास्तव में यह प्रनियम कहने में जितना सरल है क्रियान्वयन में उतना ही कठिन है। आधुनिक विश्व के समाजवादी राष्ट्र इस प्रनियम के पालन की ओर अवश्य ही अग्रसर हो रहे हैं। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में आय के वितरण में बहुत ही असमानता है। समाज के आर्थिक कल्याण में वृद्धि करने की दृष्टि से सार्वजनिक व्यय द्वारा आय-वितरण की असमानता को जितना अधिक कम किया जा सके उतना ही श्रेयस्कर है। प्रो. पीगू ने इसे इंगित करते हुए लिखा है कि सामाजिक कल्याण में वृद्धि देश में वस्तुओं तथा सेवाओं का उत्पादन बढ़ाकर की जा सकती है लेकिन यह सम्भव नहीं हो तो सामाजिक कल्याण की वृद्धि राष्ट्रीय लाभांश के वितरण के द्वारा समाज में धन की असमानता को दूर करके भी की जा सकती है।¹ लोक-कल्याण की वृद्धि हेतु सरकार के पास दुधारा अस्त्र होता है। एक ओर तो वह धनी व्यक्तियों पर कर लगा कर उनकी आय कम कर देती है और दूसरी ओर सार्वजनिक व्यय द्वारा निर्धन व्यक्तियों को सेवाएँ देकर उनकी आय में वृद्धि करती है।

करारोपण और सार्वजनिक व्यवस्था की ये दोनों ही क्रियाएँ एक-दूसरे पर अवलम्बित हैं किन्तु यहाँ हम केवल सार्वजनिक व्यवस्था के प्रावधानों का ही अध्ययन करेंगे।

प्रतिगामी, आनुपातिक और प्रगतिशील व्यवस्था

आज वितरण की असमानता को दूर अथवा कम करने के लिए गरीबों की आय में वृद्धि तथा राज्य की ओर से अनुदान आवश्यक है। राजकीय व्यवस्था में सम्मिलित किए जाने वाले ये अनुदान तीन प्रकार के हो सकते हैं—

(i) प्रतिगामी (Regressive) (ii) आनुपातिक (Proportional) तथा (iii) प्रगतिशील (Progressive)।

किसी वर्ग की आय जितनी कम होती है उसे उतना ही कम अनुपात में लाभ प्राप्त होता है इसे प्रतिगामी सार्वजनिक व्यवस्था कहते हैं। उदाहरणार्थ यदि भारत में गरीबों के बच्चों के लिए प्राथमिक शिक्षा पर व्यय न करके सरकार उच्च वर्ग के बच्चों के लिए पब्लिक स्कूलों पर खर्च करती है तो यह प्रतिगामी व्यवस्था कहलाएगा। यदि विभिन्न वर्गों को उनकी आय के अनुपात में सार्वजनिक व्यय से लाभ प्राप्त होता है तो इस व्यवस्था को आनुपातिक व्यवस्था कहा जाता है। उदाहरण के लिए सरकारी कर्मचारियों को मकान भत्ता वेतन का 12.5% मिलता है यह सरकार का आनुपातिक व्यय है। किसी वर्ग की आय जितनी कम है सार्वजनिक व्यय से उसे प्राप्त होने वाले लाभ का अनुपात यदि उतना अधिक होता है तो इस व्यवस्था को प्रगतिशील कहा जाता है जैसे—निर्धन वर्ग के लिए शिक्षा चिकित्सा व्यय वृद्धावस्था पेंशन आदि।

उक्त तीनों ही प्रकार के सार्वजनिक व्यय वितरण से स्पष्ट है कि प्रतिगामी व्यवस्था से असमानताएँ दूर होने की अपेक्षा और अधिक बढ़ेगी। आनुपातिक व्यवस्था भी असमानताओं को दूर करने में अधिक समर्थ सिद्ध नहीं होगा। केवल प्रगतिशील व्यवस्था ही धन के वितरण की असमानताओं को काफी हद तक घटा सकता है। कुछ सीमा तक आनुपातिक व्यवस्था भी असमानताओं को कम कर सकता है लेकिन सर्वाधिक उपयुक्त यही है कि तीव्र प्रगतिशील व्यवस्था किया जाए। लोगों की आय की असमानता में कमी करने की दृष्टि से प्रगतिशील व्यवस्था सर्वश्रेष्ठ माना गया है और अधिकतम सामाजिक कल्याण की दृष्टि से यह वाछनीय है कि सार्वजनिक व्यय में प्रगतिशील अनुदान नीति का पालन किया जाए।

प्रगतिशील व्यवस्था के निम्नांकित तीन रूप हो सकते हैं जैसे—

(क) सरकार द्वारा देश के नागरिकों को नकदी के रूप में आर्थिक सहायता जैसे—वृद्धावस्था पेंशन दुर्घटना लाभ प्रसन्न लाभ बेकारी एवं बीमारी लाभ आदि। आज इस प्रकार की आर्थिक सहायता प्रदान करने के लिए विभिन्न देशों में कानून बनाए जा चुके हैं जैसे—भारत में कर्मचारी राज्य बीमा कानून (Employee's State Insurance Act) अमेरिका में रोजगार कानून (Employment Act) आदि।

(ख) प्रगतिशील व्यवस्था में सरकार निर्धन व्यक्तियों को निःशुल्क अथवा सस्ती सेवाएँ और वस्तुएँ भी प्रदान करती है जैसे—निःशुल्क शिक्षा चिकित्सा सेवाएँ सस्ते मकान बच्चों को स्कूल में मुफ्त दूध देना आदि। ऐसी सेवाओं और वस्तुओं से धन के वितरण की कुछ असमानताएँ कम होती हैं और निर्धन व्यक्तियों को अच्छा जीवन व्यतीत करने का अवसर प्राप्त होता है। यदि इस प्रकार की सेवाएँ मुफ्त अथवा सस्ते मूल्यों पर मिलती रहती हैं तो धन की असमानताएँ अधिक कष्टदायक नहीं होतीं। जब अनुदान नकद रूप में न दिया जाकर वस्तु या सेवा के रूप में दिया जाता है तो उस अनुदान अथवा सहायता का मूल्यांकन करना कठिन होता है। हम केवल यही कह सकते हैं कि निःशुल्क अनुदान अप्रत्यक्ष रूप से प्राप्तकर्ताओं के आर्थिक क्षेत्र की तथा समाज की उत्पादन शक्ति को बढ़ाने में अधिक सहायक होता है।

(ग) प्रगतिशील व्यवस्था का तीसरा रूप व्यक्तियों की आवश्यकताओं से समायोजन का है। धन के वितरण की असमानता को कम करने हेतु सार्वजनिक व्यय व्यक्तियों की आवश्यकतानुसार किया जाए अर्थात् जिस व्यक्ति के कुटुम्ब की संख्या जितनी अधिक है उसे उतनी अधिक आर्थिक सहायता प्रदान की जाए और जिस व्यक्ति के कुटुम्ब में कम सदस्य हों उसे अपेक्षाकृत कम आर्थिक सहायता दी जाए। इसी प्रकार आय समान रहने की दशा में यदि एक व्यक्ति को दूसरे की अपेक्षा अपने कुटुम्ब में अधिक

की प्राप्ति राजकीय सम्पत्ति के विक्रय से प्राप्त राशि और पत्र-मुद्रा प्रकाशन से प्राप्त राशि को सम्मिलित करेंगे। हमारा सार्वजनिक आय का अध्ययन भी सकीर्ण परिभाषा पर ही आधारित है।

उक्त विवेचन के बाद हम कह सकते हैं कि 'सकुचित एवं उचित अर्थ में सार्वजनिक आय वड आय है जिससे सरकार की सम्पत्ति में वृद्धि बिना दायित्व में वृद्धि किए हो जाती है।' एक समृद्धिशाली देश की पहचान वास्तव में उसकी सार्वजनिक आय से भली प्रकार की जा सकती है। जिस प्रकार धनी व्यक्ति का समाज में सम्मान होता है उसी प्रकार एक धनी देश की अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में प्रतिष्ठा होती है। घनादय देश न केवल अपने वरन् अन्य देशों के आर्थिक विकास पर धन व्यय कर सकता है। हमें समृद्धिशाली देश की आय का आकार ही नहीं प्रकृति भी देखनी चाहिए कि वह आय किस श्रेणी के नागरिकों से प्राप्त होती है। यदि सार्वजनिक आय के सग्रह में निर्धन जनता योगदान करती है तो देश को धनी नहीं कह सकते, क्योंकि उसकी सार्वजनिक आय में त्याग की मात्रा बहुत अधिक है। इसी तरह केवल धनी नागरिकों से आय प्राप्त करने में पक्षपात हो जाता है। सही और आदर्श वित्त-नीति के दृष्टिकोण से वही देश ठीक प्रकार से नियोजित समझा जाना चाहिए जिसकी आय में लोग अपनी योग्यतानुसार योगदान करते हैं।

एक अच्छी आय-प्रणाली

(A Good Revenue System)

राजस्व की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि राज्य के पास अपनी आय-प्राप्ति के लिए एक स्वस्थ और समुचित प्रणाली हो। एडम स्मिथ ने एक उत्तम आय प्रणाली में समानता निश्चितता घुसाने की सुविधा एवं मितव्ययता के गुणों का समावेश किया है। बाद में अर्थशास्त्रियों ने आय प्रणाली में सरलता का गुण और जोड़ दिया है जो कर दाता के लिए ही नहीं बल्कि सम्बन्धित शासन के लिए भी आवश्यक है। एक श्रेष्ठ आय प्रणाली में विविधता तथा लोभ का होना जरूरी है। कर-नीति की सरचना इस प्रकार होनी चाहिए कि यथासम्भव शासन की विभिन्न इकाइयों के मध्य आय-क्षेत्र विवाद न उठ सके। किण्डले शिराज ने लघीलेपन, पर्याप्तता तथा उत्पादकता को श्रेष्ठ आय प्रणाली का आवश्यक गुण माना है। इन सबका विस्तृत विवेचन यथास्थान किया गया है।

सार्वजनिक आय का वर्गीकरण

(Classification of Public Revenue)

डॉल्टन के अनुसार, 'सार्वजनिक आय के स्रोतों का वर्गीकरण किया जा सकता है लेकिन आगे बहुत से भेद पूर्ण रूप से स्पष्ट नहीं हैं और अन्य स्थानों के वर्गीकरण की खोज, स्वयं वर्गीकरण की प्राप्ति से अधिक ज्ञानदायी है।' सार्वजनिक आय के मुख्य वर्गीकरण निम्नानुसार है—

एडम स्मिथ का वर्गीकरण

एडम स्मिथ ने सार्वजनिक आय का वर्गीकरण आय स्रोतों के आधार पर तीन भागों में बाँटा है—

(क) प्रत्यक्ष आय (Direct Revenue)—यह वह आय है जो सरकार को सार्वजनिक उद्योगों, उपहारों एवं जब्तियों (Forfeitures) से प्राप्त होती है।

(ख) व्युत्पन्न आय (Derivative Revenue)—यह आय सरकार को करों शुल्कों, जुर्माना आदि से प्राप्त होती है।

(ग) प्रत्याशित आय (Anticipatory Revenue)—इससे अग्निप्राय उस आय से है जो सरकारों को राजकोषीय विपत्रों (Treasury Bills) एवं अन्य प्रकार के ऋणों से होती है।

एडम स्मिथ के अनुसार सरकार को कर-आय अर्थात् जनता से प्राप्त आय पर अधिक आय का प्रभावशाली साधन नहीं माना जा सकता। राज्य द्वारा संचालित उद्योगों से भी पर्याप्त आय होती है। एडम स्मिथ का वर्गीकरण आधुनिक राजस्व की आवश्यकताओं के लिए पर्याप्त नहीं है क्योंकि करों के अतिरिक्त आय के अन्य साधन भी आज महत्वपूर्ण समझे जाते हैं।

सैलिंगमैन का वर्गीकरण

प्रो सैलिंगमैन ने सार्वजनिक आय को तीन भागों में विभाजित किया है—

(क) निःशुल्क आय (Gratious Revenue)—इसमें वे सभी आय सम्मिलित हैं जो राज्यों को उपहारों, चन्दों आदि के रूप में भेंट की जाती हैं अर्थात् जो सरकार को बिना माँगे लोगों द्वारा स्वेच्छा से दी जाती हैं। इसे प्राप्त करने के लिए सरकार को श्रम नहीं करना पड़ता। युद्ध के समय लोगों द्वारा

दिये गए ऐच्छिक चन्दे भी इसी श्रेणी में सम्मिलित किए जा सकते हैं। वर्तमान में ऐसी आय प्रायः कम देखने में आती है।

(ख) अनुबन्धीय आय (Contractual Revenue)—यह आय सरकार को भूमि खानो राजकीय उद्योगों आदि से प्राप्ति होती है। प्रो. सैलिगमैन ने इसे कीमत के नाम से सम्बोधित किया है।

(ग) अनिवार्य आय (Compulsory Revenue)—इसमें करों से प्राप्त आय अथवा क्षतिपूर्ति की आय रखी गई है। एक सर्वशक्तिमान सत्ता होने के कारण राज्य अपने नागरिकों से कोई भी सम्पत्ति अथवा वस्तु माँग सकता है जिसके लिए राज्य उन्हें कमी क्षतिपूर्ति (Compensation) दे सकता है और कमी नहीं भी दे सके। सरकारी नियमों का उल्लंघन करने वाले अपराधियों और अनुचित कार्य करने वालों को जुर्माने देने होते हैं। यह सरकार की आय का एक प्रमुख साधन है।

प्रो. बैस्टेबल का वर्गीकरण

प्रो. बैस्टेबल ने सार्वजनिक आय को दो भागों में बाँटा है—

(क) वह आय जो राज्य को एक बड़े निगम (Corporation) अथवा 'न्यायाधीश' (Juridic Person) होने के नाते प्राप्त होती है। इस प्रकार की आय और एक साधारण व्यापारिक फर्म की आय में किसी प्रकार का अन्तर नहीं होता।

(ख) वह आय जो सरकार सार्वभौमिकता के कारण लोगों से वसूल करती है। करो को इस श्रेणी में सम्मिलित किया जा सकता है।

प्रो. बैस्टेबल का यह वर्गीकरण सीमित है और सकीर्ण है।

प्रो. लुट्ज का वर्गीकरण

प्रो. लुट्ज के अनुसार सार्वजनिक आय को छ भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(क) व्यापारिक आय (ख) प्रशासनात्मक तथा विविध आय (ग) करारोपण (घ) सार्वजनिक ऋण (ङ) आर्थिक सहायता व अनुदान तथा (च) बहीखाता या स्थानान्तरण सम्बन्धी आय।

प्रो. लुट्ज ने इस वर्गीकरण में सार्वजनिक ऋणों को आय में सम्मिलित कर दिया है यद्यपि यह अनुम्व करते हैं कि दीर्घकाल में सभी ऋणों का भुगतान करना पड़ता है और उस पर ब्याज भी देना पड़ता है।

प्रो. जे. के. मेन्ता का वर्गीकरण

प्रो. मेन्ता ने सार्वजनिक आय को चार भागों में विभाजित किया है—

(क) कर सम्बन्धी आय (ख) शुल्क (फीस) (ग) महसूल तथा (घ) पथमेल आय जैसे—उपहार जुर्माना विशेष कर आदि।

प्रो. एडम्स का वर्गीकरण

प्रो. एडम्स ने सार्वजनिक आय का जो वर्गीकरण किया है वह अप्राकृतिक सारिणी में स्पष्ट किया गया है।

एडम्स सिद्ध के वर्गीकरण में प्रथम प्रकार की आय के वर्ग अर्थात् प्रत्यक्ष आय का भी विस्तार हो गया है क्योंकि इसके अन्तर्गत व्यापारिक कार्यों से होने वाली आय को प्रशासनिक कार्यों से होने वाली आय में मिला दिया गया है। वास्तव में इन दोनों प्रकार की आयों के स्वरूप में भिन्नता है अतः इन्हें अलग अलग देखना चाहिए।

टेलर का वर्गीकरण

टेलर ने सार्वजनिक आय के साधनों को निम्नलिखित चार भागों में बाँटा है—

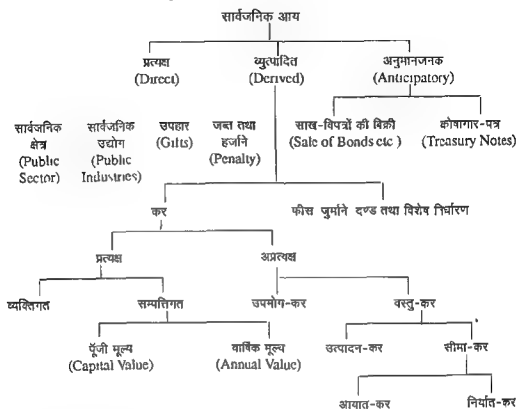
(क) अनुदान व उपहार—इस वर्ग में एक राज्य द्वारा दूसरे राज्य को दी गई आर्थिक सहायता आती है जैसे—केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों अथवा राज्य सरकार स्थानीय सत्ताओं को विभिन्न कार्यों के लिए अनुदान देती है। राज्यों को उपहार दानशील नागरिकों द्वारा प्राप्त होते हैं।

(ख) प्रशासनात्मक आय—इस वर्ग में शुल्क लाइसेंस फीस जुर्माना आदि से प्राप्त आय तथा वह आय जो राज्य को किसी व्यक्ति के बिना उत्तराधिकारी छोड़े मर जाने पर उसकी सम्पत्ति से प्राप्त होती है सम्मिलित की गई है।

(ग) वाणिज्य आय—इस वर्ग में सामाजिक सम्पत्ति और उद्योगों से प्राप्त आय शामिल है जैसे—पोस्टल टोल टैक्स आदि।

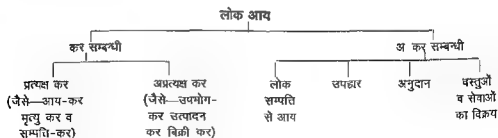
(घ) कर आय—इस वर्ग में कर सम्बन्धी आय शामिल की गई है—

प्रो एडम्स का सार्वजनिक आय का वर्गीकरण



रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया का वर्गीकरण

सार्वजनिक आय का सबसे सरल व्यावहारिक और सक्षिप्त वर्गीकरण रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ने किया है जो इस प्रकार है—



स्पष्ट है कि सार्वजनिक आय के साधनों का भिन्न-भिन्न रीतियों के अनुसार वर्गीकरण किया गया है। इनमें कई वर्गीकरण एक-दूसरे से मिलते-जुलते हैं। अनेक वर्गीकरणों में केवल नाम में परिवर्तन देखने को मिलता है अन्यथा आधार बहुत कुछ समान है। यही लगता है कि सार्वजनिक आय के विभिन्न साधनों में कोई विशेष अन्तर न होने के कारण उनके मध्य विभेदक रेखा नहीं खींची जा सकती। कई स्थानों पर वे एक-दूसरे में समाविष्ट होते हुए मालूम होते हैं। अनेक बार कर और कीमत की प्रकृति

एक-सी होती है। स्थानीय अधिकारियों द्वारा भीटर की सहायता से पानी की पूर्ति के लिए लिया गया मूल्य इसका एक उदाहरण है। ठीक इसी भाँति विशेष कर-निर्धारण के विषय में यह सुनिश्चित करना कठिन है कि उसे कर कहा जाए अथवा शुल्क समझा जाए क्योंकि अनिवार्य होने के कारण उसे कर कहा जा सकता है और देने वाले व्यक्ति को कुछ विशेष वस्तु, सेवा या सुविधा प्राप्त होने के कारण उसे मूल्य भी कहा जा सकता है। इसी प्रकार सार्वजनिक उपक्रमों के लाभों की प्रकृति भी बहुत कुछ कर के समान होती है। ऐसी स्थिति में डॉल्टन का यह विचार सही ही है कि 'सार्वजनिक आय के स्रोतों का वर्गीकरण किया जा सकता है परन्तु उसके अनेक गेद पूर्णतया प्रत्यक्ष नहीं है एवं अन्य स्थानों के वर्गीकरण की खोज स्वयं वर्गीकरण की प्राप्ति से अधिक ज्ञानप्रद है।

सार्वजनिक आय के साधन

(Sources of Public Revenue)

उपर्युक्त वर्गीकरण के आधार पर सार्वजनिक आय के मुख्य स्रोतों को स्पष्ट कर सकते हैं। स्मरणीय है कि उत्तरोत्तर लोक आय की विकासशील आवश्यकता को केवल करारोपण से पूर्ण नहीं किया जा सकता है इसके लिए सरकार को दूसरे साधनों की खोज करनी पड़ती है।

इस प्रकार सार्वजनिक आय के दो स्रोत हैं—

(क) कर सम्बन्धी साधन

करारोपण प्राचीन काल में सार्वजनिक आय का एक प्रमुख साधन रहा है। आज कुल सार्वजनिक आय का एक बड़ा भाग करारोपण से ही प्राप्त किया जाता है। प्लेहन के अनुसार कर (Tax) दान के रूप में दिया गया वह सामान्य अनिवार्य अरादान है जो राज्य के निवासियों को सामान्य लाभ पहुँचाने के लिए किए गए खर्च को पूरा करने हेतु व्यक्तियों से लिया जाता है। कर सामान्य लाभ पहुँचाने के लिए न्यायसंगत कहा जा सकता है लेकिन उसे माना नहीं जा सकता है। प्रो सैलिंगमैन के शब्दों में कर एक व्यक्ति का सरकार के लिए अनिवार्य अरादान है उन खर्चों को पूरा करने के लिए जो सबके सामान्य हित में किए जाते हैं जिसका संकेत विशेष लाभों की प्राप्ति के लिए नहीं होता।¹

फिलिप्स ई टेलर ने लिखा है कि वे अनिवार्य भुगतान जो सरकार को बिना करदाता को किसी प्रत्यक्ष लाभ की आशा के किए जाते हैं कर हैं।

इन सभी परिभाषाओं के विश्लेषण से कर की निम्नलिखित मौलिक विशेषताओं की ओर संकेत मिलता है—

1 कर एक अनिवार्य भुगतान है।

2 कर की आय का उपयोग सामान्य लाभ के लिए किया जाता है।

3 सरकार करदाता को कर के बदले में कोई विशेष लाभ प्रदान नहीं करती। राजकीय अधिकारी और करदाता के बीच कोई आवश्यक जैसे को तैसा (Necessary Quid pro quo) व्यवहार का अभाव होता है।

4 यद्यपि कर देते समय कौन व्यक्ति अपनी आय तथा पूँजी को काम में ले सकता है लेकिन अन्त में कर आय द्वारा घोषित किया जाता है क्योंकि पूँजी भी पिछली बचाई हुई आय ही होती है।

5 कर वस्तुओं अथवा सम्पत्ति पर लगाया जाता है किन्तु उसका भुगतान व्यक्तियों द्वारा होता है और यह उनका निजी कर्तव्य माना जाता है।

6 करो में करदाता को बलिदान अथवा त्याग करना पड़ता है किन्तु यह प्रतिफल रहित त्याग है। कर सेवा का लागत मूल्य नहीं होता।

7 करारोपण वैधानिक सत्ता पर आधारित तथा निर्धारित होता है।

8 कर प्रतिफल नहीं देता लेकिन इसका उपयोग न्यायोचित उद्देश्य के लिए सामूहिक हित में किया जाता है।

यदि करारोपण में सरकार के उद्देश्य को ले तो कहा जा सकता है कि सरकार प्रायः (क) अपनी आय में अभिवृद्धि के लिए (ख) सामाजिक बुराइयों को दूर करने के लिए (ग) आर्थिक जीवन में स्थायित्व लाने के लिए तथा (घ) धन के वितरण की विषमताओं को दूर करने के लिए करारोपण करती

है। सरकार का करारोपण में उद्देश्य चाहे कुछ भी हो, पर यह अवश्य है कि कर सार्वजनिक आय का प्रधान स्रोत है और करारोपण से सरकार की आय अवश्य बढ़ती है। यद्यपि यह सम्भव नहीं है कि प्रत्येक कर इन सभी लक्ष्यों को प्राप्त करे फिर भी सर्वाधिक हितों को ध्यान में रखकर करारोपण के शास्त्र का प्रयोग किया जाता है। प्रत्येक कर में किसी विशेष उद्देश्य को सर्वाधिक महत्त्व प्रदान किया जाता है और अन्य उद्देश्य गौण होते हैं।

(ख) अ-कर साधन

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ तक करों से प्राप्त होने वाली आय को सार्वजनिक आय का प्रमुख साधन माना जाता रहा परन्तु विश्व-युद्ध ने इस स्थिति को एकदम बदल दिया। आज राज्य को अपने विस्तृत कार्यों के सम्पादन के लिए जितने धन की आवश्यकता पड़ती है उतना धन वह केवल करों (Taxes) द्वारा प्राप्त नहीं कर सकता। आवश्यक पर्याप्त धन की उपलब्धि के लिए राज्य को आय के अन्य साधनों की खोज करनी पड़ती है। आय के अन्य मामलों में अ-कर साधनों का महत्त्व दिन-प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है। विभिन्न देशों के बजट को देखने से ज्ञात होता है कि कर सार्वजनिक आय का एक महत्त्वपूर्ण साधन है, लेकिन अ-कर साधन भी कुल आय में लगभग 1/4 से लेकर 1/3 भाग तक योगदान करते हैं। अमेरिका, जापान, दक्षिणी अफ्रीका व मध्यपूर्व एशिया के देशों में समस्त आय का एक-तिहाई भाग कनाडा और फ्रांस में 1/4 भाग और इंग्लैण्ड में 10 प्रतिशत भाग अ-कर साधनों से प्राप्त होता है। भारत में लगभग 35 से 40% भाग अ-कर साधनों से उपलब्ध होता है और रूस में तो समस्त आय का लगभग 90 प्रतिशत अ-कर साधनों से प्राप्त होता है। आज कल्याणकारी राज्य की स्थापना और समाजवादी विचारधारा के गठन के लिए विभिन्न देश अग्रसर हो रहे हैं। ऐसी अर्धव्यवस्था में अ-कर आय के साधनों का महत्त्व और अधिक बढ़ जाता है। अ-कर आय के साधनों के महत्त्व की इस अनिवृद्धि के तीन आधारभूत कारण बताए जाते हैं—

1 इन साधनों से राज्य को असीमित आय प्राप्त हो सकती है जबकि करों से सीमित आय प्राप्त होती है। समाज की करदेय-क्षमता समाप्त हो जाने के पश्चात् अनिश्चित मात्रा में कर नहीं लगाए जा सकते जबकि अ-कर साधन पर्याप्त मात्रा में लोचपूर्ण होते हैं।

2 करारोपण का देश के उत्पादन तथा लोगों की बचत और विनियोग की शक्ति पर विपरीत प्रभाव पड़ता है जबकि अ-कर साधन ऐसा प्रभाव नहीं डालते। अ-कर साधनों के द्वारा देश के उत्पादन में वृद्धि होती है, लोगों को रोजगार और लाभ मिलता है जिससे उनकी आय, बचत तथा विनियोग करने की इच्छा और शक्ति बढ़ती है।

3 अ-कर साधन अर्धव्यवस्था को सन्तुलन में रखने के लिए उपयोगी हैं। राज्य इन साधनों के द्वारा अर्धव्यवस्था पर प्रभावशाली नियन्त्रण रख सकता है। मुद्रा-प्रसार में सरकार उत्पादन करती है तथा निजी एवं सार्वजनिक उद्योगों में सामंजस्य स्थापित कर रोजगार आदि व्यवस्थाओं में सुधार करती है।

अ-कर आय के जो विभिन्न साधन हैं उन्हें निम्न तीन भागों में विभाजित किया जाता है—

(क) व्यावसायिक आय या सार्वजनिक उद्यमों से प्राप्त आय (Revenues from Public Enterprises)—व्यावसायिक वाणिज्यिक उद्यमों से प्राप्त आय सम्पत्ति के सरकारी स्वामित्व से तथा सरकारी उद्यमों से प्राप्त होती है। सरकार अथवा अन्य लोक संस्थाएँ विभिन्न प्रकार के व्यापारिक और औद्योगिक कार्य अपने हाथ में लेती हैं। परिवहन, विद्युत, जल, टेलीफोन एवं डाक-तार आदि जनहित की सेवाएँ प्रदान करना तथा विभिन्न उद्योगों का संचालन और उनकी वस्तुओं का विक्रय करना इन कार्यों के उदाहरण हैं। इनसे मूल्य के रूप में प्राप्त होने वाली आय व्यावसायिक आय कहलाती है। समाजवादी और साम्यवादी देशों में समस्त उद्योगों पर राजकीय स्वामित्व होता है, जबकि पूँजीवादी देशों में प्रायः आधारभूत उद्योग राज्य के अधिकार में होते हैं शेष निजी अधिकार में होते हैं।

प्रत्येक देश में कुछ सम्पत्ति ऐसी होती है जो राष्ट्रीय सम्पत्ति कहलाती है, जैसे—वन, पर्वत, नदियाँ आदि। इनसे प्राप्त होने वाली आय इसी वर्ग में आती है। वनों के ठेके, खानों से खनिज, निकालने के पड़े जल-बहन और पत्थर निकालने के ठेके आदि ऐसी आय के उदाहरण हैं। डॉल्टन ने लिखा है कि सम्पत्ति और उद्योगों से प्राप्त शुद्ध मौद्रिक आय से उनकी सकल आय बढ़ जाती है। इस आय की प्राप्ति से लोक सत्ता करों में थोड़ी कमी और व्ययों में वृद्धि कर सकती है जो इसके अभाव में सम्भव नहीं है।

राज्य द्वारा इन व्यापारिक और औद्योगिक उपक्रमों का संचालन क्यों किया जाता है ? इसके कुछ प्रमुख कारण स्पष्ट किये जा रहे हैं—

1. सरकार कुछ अनावश्यक सेवाओं की व्यवस्था उस स्थिति में करती है जबकि व्यक्ति अथवा गैर-सरकारी संगठन संचालन की व्यवस्था स्वयं नहीं करना चाहते अथवा यदि उन्हें व्यक्तिगत हाथों में सौंप दिया जावे तो उनका संचालन कुशलतापूर्वक नहीं हो सकता। उदाहरणार्थ—रेल, परिवहन व डाक-तार आदि की व्यवस्था। विभिन्न प्रकार की सेवाओं में आवश्यक पूँजी की मात्रा निजी क्षेत्र के ससाधनो से कहीं अधिक होती है। अतः सरकारी क्षेत्र में पूँजी लगानी पड़ती है। इसी प्रकार कई सेवाएँ इतनी आवश्यक होती हैं कि उन्हें निजी क्षेत्र में नहीं रखा जा सकता है।

2. कुछ आवश्यक सेवाएँ सरकार द्वारा इसलिए की जाती हैं कि एकाधिकारी, अर्द्ध-एकाधिकारी अथवा कुशल व्यवस्था वाले गैर-सरकारी संगठनों से उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा की जा सके अर्थात् अनावश्यक प्रतिस्पर्धा तथा उपभोक्ताओं के शोषण की समस्याओं को बढ़ावा न मिल सके, जैसे—नगर परिवहन व नगर जल-पूर्ति की सेवाएँ।

3. कमी-कमी मादक पदार्थों के उपयोग को कम करने और जनता के जीवन-स्तर को उच्च करने के लिए इनके उत्पादन और विक्रय पर राजकीय नियन्त्रण लगाया जाता है। इन वस्तुओं के उपयोग को नियमित करने के उद्देश्य से सरकार द्वारा इन वस्तुओं की उत्पत्ति और बिक्री की जाती है। अफीम पर सरकार का एकाधिकार होना इसका उदाहरण है।

4. लाभोपार्जन के दृष्टिकोण से सरकारी संस्था द्वारा किसी उद्यम का संचालन किया जा सकता है।

5. किसी वस्तु की पूर्ति कम होने पर राज्य उसका शरार्निग एव व्यापार प्रारम्भ कर सकता है।

6. यह सम्भव है कि देश की अर्थव्यवस्था में कुछ उद्योगों का स्थान इतना महत्त्वपूर्ण हो कि सरकार ही इनका संचालन करना वाछनीय समझे।

सामान्यतः सरकारी उद्योगों का मुख्य उद्देश्य लाभोपार्जन नहीं होता बल्कि किसी उद्देश्य की पूर्ति अथवा किसी नीति को क्रियान्वित करना होता है। यह अवश्य है कि सरकारी उद्योगों के पीछे प्रेरणा चाहे जो भी हो, ये भी आय के साधन हैं। आधुनिक काल में अ-कर आय का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्रोत इन व्यावसायिक उद्योगों से होने वाली बचतें हैं ये बचतें अनेक देशों के बजटों में निरन्तर अधिकाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त करती जा रही हैं। ईरान और इराक जैसे कुछ मध्यपूर्वीय देशों में तेल से प्राप्त होने वाली रायल्टी राजस्व का सबसे बड़ा भाग हो गयी है। राष्ट्रीयकरण की नीति से आय के इस साधन का महत्त्व बढ़ गया है। राजकीय व्यापार आय का दूसरा रूप है और इसका भी प्रभाव वैसा ही होता है। समाजवादी (Socialist) या समूहवादी (Collectivist) अर्थव्यवस्थाओं में राजकीय व्यापार और उद्यमों से पर्याप्त मात्रा में आय प्राप्त होती है।

उल्लेखनीय है कि राज्य को जो व्यावसायिक आय प्राप्त होती है, उसके बदले में वह लोगों को प्रत्यक्ष सेवाएँ और वस्तुएँ प्रदान करता है अर्थात् यहाँ 'जैसे को तैसा' (Quid-pro-quo) व्यवहार होता है। प्रत्यक्ष प्रतिफल या आदान-प्रदान का यह तत्त्व ही ऐसी आय को करो से पृथक् करता है। मूल्यों से प्राप्त आय और करों से प्राप्त आय में जो पृथक्ता है वह निम्न प्रकार से प्रकट की जा सकती है—

(i) कर अनिवार्य होते हैं लेकिन मूल्य ऐच्छिक होते हैं। जनता अनिवार्य रूप से सरकार को कर देती है, लेकिन मूल्य केवल उन व्यक्तियों को देना पड़ता है जो सरकार द्वारा सुलभ सेवाओं और वस्तुओं का उपभोग करते हैं।

(ii) मूल्य उस समय दिया जाता है जब व्यक्ति उसके बदले में कोई सेवा या वस्तु प्राप्त करता है। इसके विपरीत करदाता को सरकार यह गारण्टी नहीं देती कि उससे प्राप्त कर आय को उसी के लाभ के लिए व्यय किया जाएगा। यदि सरकारी एकाधिकारी बनकर कोई व्यवसाय करती है और जनता से अपनी वस्तुओं तथा सेवाओं के बदले में मनमाना मूल्य लेती है तो उसे मूल्य न कहकर कर ही समझना चाहिए।

लोक-उपक्रमों द्वारा उत्पादित वस्तुओं और प्रदत्त सेवाओं का मूल्य किस प्रकार निश्चित किया जाए और सरकारी उद्यम की मूल्य-नीति क्या हो ? इस सम्बन्ध में डॉल्टन ने निम्नलिखित तीन सिद्धान्त बनाए हैं—

(i) बिना सेवा लागत को ध्यान में रखे हुए सामान्य फरारोपण के सिद्धान्तों के अनुसार मूल्य निश्चित हो,

(ii) सेवा के लागत-मूल्य के अनुसार मूल्य निश्चित हो, तथा

(iii) स्वेच्छापूर्वक मूल्य का निर्धारण हो ।

वास्तव में सरकारी उद्यम की मूल्य नीति द्वारा उत्पादित वस्तुओं व प्रदत्त सेवाओं का मूल्य-निर्धारण एक कठिन समस्या है । राज्य यदि लोक-उपक्रमों की वस्तुओं का मूल्य लागत से अधिक रखता है तो इससे जनता का शोषण होता है और उसका जीवन स्तर नीचे गिरता है । यदि वह मूल्य लागत से कम रखता है जो जन-साधारण पर कर-भार बढ़ता है क्योंकि वस्तुओं के विक्रय से लोक-उपक्रमों के व्यय पूरे नहीं हो पाते और उसकी पूर्ति अधिकाधिक करारोपण द्वारा की जाती है । राज्य यदि मूल्य बिना लाभ-हानि के सिद्धान्त के अनुसार मूल्य निर्धारित करता है तो उसे अतिरिक्त आय की प्राप्ति नहीं होती है । इन परिस्थितियों में वास्तविकता यही है कि लोक-उपक्रमों की वस्तुओं के मूल्य का निर्धारण उपक्रम के उद्देश्य देश-विशेष की परिस्थितियों पर निर्भर करता है । वांछनीय यही है कि उद्यम कम से कम स्वावलम्बी अवश्य हो और सामान्य राजस्व के लिए भार न बनें लेकिन कुछ परिस्थितियाँ ऐसी भी हो सकती हैं जब जन-कल्याण की दृष्टि से इस सिद्धान्त का पालन करना सम्भव नहीं हो जैसे—सस्ते खाद्यान्न अथवा दूध आदि की बिक्री की स्थिति । दूसरी ओर अनेक सरकारी उद्योग ऐसी सामान्य व्यावसायिक प्रकृति के होते हैं कि उनका संचालन लाभ-प्राप्ति के आधार पर किया जा सकता है । विकासशील देशों में सार्वजनिक उद्योगों से प्राप्त आय धन-प्राप्ति का एक महत्वपूर्ण स्रोत हो सकती क्योंकि वहाँ सभी साधनों की तीव्र आर्थिक विकास की दिशा पतिशील किए जाने की आवश्यकता होती है लेकिन यह सम्भव है कि सार्वजनिक उद्योगों की स्थापना के प्रारम्भिक दिनों में अधिक बचत न हो सके और कुछ घाटा बहन करना पड़े ।

सार्वजनिक क्षेत्र में उत्पादित वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य-निर्धारण करने के सम्बन्ध में प्रो हेन्सन के अनुसार निम्नलिखित प्राथमिक आर्थिक उद्देश्यों को ध्यान में रखना चाहिए—

(i) उपस्थित ढूँजी का अधिकतम उपयोग

(ii) बढ़ती हुई दर से उसका सग्रह

(iii) कुछ विशेष प्रकार के उपयोग में अन्य उपभोगों की अपेक्षा वृद्धि तथा

(iv) कार्यकुशलता की वृद्धि के लिए तीव्रतम प्रोत्साहन ।

प्रत्येक निर्णय के लिए कुछ न कुछ समझौता करना पड़ता है लेकिन न तो उसे बिना समझे करना चाहिए और न किसी राजनीतिक तथा आर्थिक दबाव में पड़कर करना चाहिए । भारत में सार्वजनिक उद्यमों पर आगे पृथक् अध्याय में प्रकाश डाला गया है ।

(ख) प्रशासनिक आय (Administrative Revenue)—राज्य का एक प्रमुख कर्तव्य देश की सुरक्षा का वातावरण बनाए रखना है । जब तक किसी देश में शांति और सुव्यवस्था नहीं होती तब तक आर्थिक-सामाजिक किसी प्रकार की प्रगति सम्भव नहीं होती अतः सरकार शान्ति और सुव्यवस्था के लिए नियम बनाती है और जो समाज-विरोधी तत्त्व उन नियमों का उल्लंघन करते हैं उन्हें अर्धदण्ड भी देती है । दण्ड-व्यवस्था के अतिरिक्त वह विभिन्न ढंगों से आय प्राप्त करती है । टेलर के अनुसार प्रशासनिक आय उस समय एकत्र की जाती है जब राज्य सामान्य कार्यों की व्यवस्था बनाए रखते समय कुछ विशेष व्यक्तियों के सम्पर्क में आता है । प्रशासनिक आय के मुख्य साधन ये हैं—

1. शुल्क (Fees)—राज्य समाज को कुछ सेवाएँ प्रदान करता है जिनके बदले वह पूर्ण अथवा आंशिक लागत प्राप्त करता है इसे शुल्क कहते हैं । यह शुल्क उन्हीं व्यक्तियों से लिया जाता है जो उस सेवा से लाभ उठा सकते हैं । शुल्क सेवा की मात्रा के अनुसार लिया जाता है । सरकार बहुत-सी सेवाओं के लिए शुल्क निर्धारित करती है जैसे—फीस स्टाम्प फीस रजिस्ट्रेशन फीस आदि ।

एडम्स के अनुसार शुल्क विशेष सेवा के लिए स्वीकार किया जाता है और यह सेवा राज्य के किसी विस्तृत कार्य के परिणामस्वरूप उत्पन्न होती है । प्लेहन का दृष्टिकोण है कि शुल्क धन के रूप में एक अनिवार्य अशदान है जो किसी प्राकृतिक अथवा कृत्रिम व्यक्ति को सार्वजनिक अधिकारी की आज्ञानुसार सरकार के किसी कार्य में लगे व्यय के किसी अंश अथवा पूरे भुगतान के लिए देना पड़ता है यह जहाँ सामान्य लाभ पहुँचाता है वहाँ विशेष प्रकार का लाभ भी पहुँचाता है । सेलिंगमैन के विचारानुसार शुल्क एक ऐसा दातव्य है जिसे सरकार अपनी अनवरत सेवाओं को विशेषकर जन-हित

में चलाने के लिए करती है परन्तु शुल्क देने वालों को इनसे विशेष लाभ होता है जिसका माप किया जा सकता है। शुल्क की इन सभी परिभाषाओं से इसकी निम्न विशेषताएँ प्रकट होती हैं—

(i) शुल्क किसी व्यावसायिक सेवा का भुगतान न होकर राज्य के प्रशासनिक एव न्याय सेवा का भुगतान है। (ii) शुल्क में 'जैसे को तैसा' सम्बन्ध होता है। इसका भुगतान केवल वे ही व्यक्ति करते हैं जो राज्य प्रदत्त सेवा का लाभ उठाते हैं और यह भुगतान उन्हें अनिवार्य रूप से करना होता है। (iii) शुल्क की राशि प्रदान की जाने वाली सेवा की पूरी या आंशिक लागत के आधार पर तय की जाती है। (iv) शुल्क के प्रतिरूप में की गई सेवाएँ कमी-कमी प्रशासनिक नियन्त्रण के लिए की जाती हैं। (v) शुल्क का भुगतान करने वाले व्यक्ति को विशेष लाभ प्राप्त होता है। शुल्क में लोक-हित का उद्देश्य निहित होता है।

शुल्क द्वारा प्राप्त धन से राज्य के होने वाले सभी व्यय पूरे नहीं होते। इससे केवल लागत का कुछ भाग प्राप्त हो सकता है। ऐसी दशा में राज्य के सेवा अर्पित करने का यह अभिप्राय होता है कि वे सभी लोग इस सेवा का लाभ प्राप्त कर सकें जो शुल्क चुकाने में असमर्थ हैं और जिन्हें उस सेवा की आवश्यकता है।

शुल्क और कर में अन्तर—शुल्क और कर में कतिपय आधारभूत अन्तर निम्न हैं—

(क) शुल्क किसी विशेष लाभ के बदले में दिया जाता है जबकि कर सार्वजनिक हित के लिए दिया जाता है।

(ख) करदाता को कर से कोई प्रत्यक्ष एव संमान लाभ नहीं मिलता परन्तु शुल्क के बदले में सरकार शुल्कदाता को कुछ विशेष लाभ प्रदान करती है।

(ग) शुल्क की मात्रा सेवा की लागत के बराबर होती है अर्थात् शुल्क लाभ के अनुपात में होता है। इसके विपरीत कर और लाभ में ऐसा कोई सम्बन्ध नहीं होता। हटर के शब्दों में शुल्क एक अर्द्ध-अनिवार्य कर है जो मुख्यतः सार्वजनिक हित के दृष्टिकोण से दिया जाता है किन्तु इससे उस व्यक्ति को भी एक निश्चित लाभ होता है जो कि शुल्क देता है।

शुल्क और मूल्य में अन्तर—शुल्क और मूल्य भी परस्पर भिन्न हैं। जिस सेवा के बदले शुल्क दिया जाता है वह सेवा जनता के लिए अधिक महत्त्व की समझी जाती है अपेक्षाकृत उस सेवा के जिसके लिए कीमत देनी पड़ती है। यही कारण है कि जनता को शुल्क देने से त्याग की अपेक्षा अधिक लाभ प्राप्त होता है। उदाहरण के लिए विद्यार्थी स्कूल में शुल्क (Fees) देता है लेकिन वह इस शुल्क से ज्यादा लाभ उठाता है। मूल्य में ऐसा नहीं होता। इसमें व्यक्ति विशेष को मूल्य के बराबर ही लाभ होता है। उदाहरणार्थ रेल के टिकट का मूल्य इतना ही होता है जितना व्यक्ति विशेष को लाभ मिलता है। इस तरह हम कह सकते हैं कि जनता को मूल्य की तुलना में शुल्क द्वारा अधिक लाभ होता है। सार्वजनिक हितों का मूल्य की अपेक्षा शुल्क में अधिक महत्त्व है। शुल्क केवल सरकार द्वारा लिया हुआ बिक्री का रूपमा है। जब सरकार एकाधिकारी होती है तो वह मूल्य अधिक भी लेती है। शुल्क की दर प्रायः सेवा उत्पादन खर्च से कम रहती है जबकि मूल्य राज्य उद्योगों से सम्बन्धित होता है जिसका निर्धारण लाभ प्राप्त करने के लिए किया जाता है और जिसमें लागत खर्च से ऊँची रखी जाती है। हमारे देश में रेलों से प्रति वर्ष करोड़ों रुपये प्राप्त होते हैं। रेलों के चलने के खर्च से रेल-भाड़ा द्वारा प्राप्त धन सदा अधिक होता है।

शुल्क का उद्देश्य—शुल्क का उद्देश्य साधारणतया सरकार द्वारा उत्पादित किसी वस्तु अथवा सेवा के उपयोग के उपभोग को सकुचित करना होता है। इसके विपरीत उत्पादन अथवा उपभोग पर कर लगाने का अभिप्राय निजी श्रोतों द्वारा उत्पादित वस्तुओं और सेवाओं के उपभोग का नियमन या सकुचन करना होता है। ऐसी परिस्थिति में यह प्रश्न स्वतः उठता है कि राज्य अपनी ही उत्पादित वस्तुओं अथवा सेवाओं का उपभोग सकुचन क्यों करता है? इसमें यह सम्भावना रहती है कि ऐसी वस्तुओं अथवा सेवाओं का दुरुपयोग हो और चूँकि राज्य को उन पर धन खर्च करना होता है अतः यह आवश्यक हो जाता है कि उसका ठीक-ठीक उपयोग हो। उदाहरणार्थ सरकार अदालतों का प्रबन्ध करती है और उसे इतना अधिक खर्च करना पड़ता है जितना न्यायालय शुल्क द्वारा एकत्र नहीं हो पाता लेकिन यहाँ न्यायालय शुल्क किए गए खर्च को पूरा करने के लिए नहीं लगाया जाता बल्कि यह न्यायालय के उपयोगों को सीमित करने के लिए लगाया जाता है। यदि न्यायालय शुल्क न लगाया जाए

तो न्याय-सेवा का दुरुपयोग हो सकता है और अनावश्यक रूप से मुकदमेबाजी बढ़ने से समाज को लाभ के स्थान पर हानि अधिक होने लगेगी।

शुल्क का सिद्धान्त—शुल्क का उद्देश्य समझ लेने पर उसके सिद्धान्त का निश्चय करना सरल है। जब शुल्क का उद्देश्य उन वस्तुओं और सेवाओं के उपयोग को जिन पर वह लगाया जाता है नियमन करने का होता है तो कठिनाई यह होती है कि सभी वस्तुओं और सेवाओं के लिए अथवा सभी राज्यों के लिए एक ही प्रकार का नियमन कारगर नहीं हो सकता क्योंकि कुछ में तो शुल्क को ऊँचा रखने से उद्देश्य की प्राप्ति होती है और कुछ में उन्हें नीचा रखना श्रेयस्कर होता है अतः एक साधारण सिद्धान्त यह बनाया जा सकता है कि वस्तु अथवा सेवा का उपयोग लाभप्रद सीमाओं के अन्दर ही रहे लेकिन प्रश्न उठता है कि लाभप्रद सीमाओं को कैसे निश्चित किया जाए? सैद्धान्तिक रूप से यह कहा जा सकता है कि जब उस वस्तु या सेवा से प्राप्त होने वाला सीमान्त सामाजिक लाभ सीमान्त उत्पादन कार्य-मूल्य के बराबर हो जाए तो लाभप्रद सीमा एक प्रकार से निश्चित हो जाती है। वास्तविकता यह है कि व्यावहारिक जीवन में सीमान्त सामाजिक लाभ अथवा सीमान्त सामाजिक उत्पादन खर्च का पता लगाना असम्भव-सा प्रतीत होता है अतः इस सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप देना सम्भव नहीं है।

इस कठिनाई के कारण इस सिद्धान्त को व्यर्थ छोड़ देना युक्तिसंगत नहीं है। इस सिद्धान्त के अनुसार शुल्क लगाना सम्भव नहीं है किन्तु उसके बहुत निकट तक पहुँचा जा सकता है। किसी देश के वित्त मन्त्री सदैव इस दिशा में प्रयत्नशील रहते हैं और शुल्कों की दरों में निरन्तर परिवर्तन करके अपने उद्देश्य की पूर्ति करते हैं। उदाहरणार्थ शराब पर कर लगाते समय यह कभी नहीं हो सकता कि शराब के उपभोग पर उसका क्या प्रभाव पड़ेगा लेकिन इस सम्बन्ध में एक व्यावहारिक अनुमान लगाया जा सकता है। व्यावहारिक जीवन में कर और शुल्क साथ साथ लगाए जाते हैं पर करो के सिद्धान्त और प्रभाव शुल्कों के सिद्धान्त और प्रभाव की तरह नहीं होते। इसीलिए इन दोनों को एक साथ लगाने में कठिनाइयों उत्पन्न होती हैं। वित्त मन्त्री को सदैव एक ऐसे मध्यम मार्ग की तलाश रहती है जिससे कर और शुल्क दोनों मिलकर अधिकतम सामाजिक लाभ उत्पन्न कर सकें।

2 लाइसेंस शुल्क (License Fees)—कुछ लेखकों ने शुल्क और लाइसेंस शुल्क में भेद किया है। साधारण बोलचाल में और व्यावहारिक जीवन में ऐसा देखने में नहीं आता लेकिन आर्थिक दृष्टि से इन दोनों में थोड़ा सा अन्तर है। लुटण ने बताया है कि लाइसेंस शुल्क उस स्थिति में आता है जब सरकारी अधिकारी स्वयं कोई प्रत्यक्ष या स्पष्ट सेवा न करके किसी व्यक्ति को कार्य करने की आज्ञा प्रदान करते हैं तथा उसे अधिकारी सीपते हैं जबकि शुल्क उन मामलों में दिया जाता है जब वास्तव में कोई सेवा सम्पन्न की जाती है। लाइसेंस शुल्क में नियमन और नियन्त्रण का अंश छिपा रहता है। समाज हित में कुछ सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए केवल कुछ ही व्यक्तियों को अधिकार दिया जाता है और लाइसेंस द्वारा इन व्यक्तियों की क्रियाओं को नियमित किया जाता है जैसे—मादक पेयों एवं वस्तुओं के विक्रय के लिए या बन्दूक प्रयोग करने के लिए लाइसेंस दिए जाते हैं और लाइसेंस शुल्क लिया जाता है। यदि कोई व्यक्ति लाइसेंस शुल्क अदा करना भूल जाता है तब वह उन क्रियाओं को नहीं कर सकता जिनके लिए उसे अधिकार प्राप्त था।

3 ज़ुर्माना व सम्पत्ति जब्त करना (Fines and Punishment)—ज़ुर्माना अथवा अर्धदण्ड वह धनराशि है जो वैधानिक नियमों का उल्लंघन करने वाले व्यक्तियों से अनिवार्य रूप से प्राप्त की जाती है। यह आय का बहुत मामूली साधन है जिसका उद्देश्य लाभ कमाना नहीं होता है। इसका मुख्य उद्देश्य तो अपराधियों को दण्ड देकर समाज में होने वाली बुराइयों को दूर करना या रोकना होता है। आधुनिक समाज लोगों का सुधार और आत्म-विकास करने में विश्वास करता है अतः लोकमत दण्ड के विरुद्ध होता जा रहा है।

सम्पत्ति जब्त करने से सरकार को कभी-कभी आय प्राप्त होती है। जब कोई व्यक्ति बिना उत्तराधिकारी के या बिना वसीयतनामा लिखे मर जाता है तो ऐसे व्यक्ति की सम्पत्ति सरकार द्वारा जब्त कर ली जाती है। ऐसी सार्वजनिक सत्तियों की सम्पत्ति जिसकी कोई देख-रेख करने वाला नहीं होता राज्य जब्त कर लेता है। इस मद से भी सरकार को कोई विशेष आय प्राप्त नहीं होती।

4 विशेष निर्धारण (Special Assessment)—जब सरकार की कुछ सेवाओं के फलस्वरूप व्यक्तियों की आय अथवा सम्पत्ति में अनायास बिना किसी परिश्रम के वृद्धि हो जाती है और बिना कमाई हुई वृद्धि (Unearned Increment) पर सरकार कर लगा देती है तो इस कर को विशेष निर्धारण कहा

जाता है। उदाहरण के लिए कहीं सड़क-निर्माण होने अथवा नहर निकाल देने से उसके आस-पास की भूमि का महत्व बढ़ जाता है। ऐसी दशा में विशेष निर्धारण द्वारा सरकार आय प्राप्त कर लेती है। इसी तरह यदि किसी शहर में नगरपालिका कोई नई सड़क बना दे या पार्क बना दे या नालियों की उचित व्यवस्था कर दे तो उससे व्यक्तियों को विशेष लाभ प्राप्त होगा जिसके लिए नगरपालिका विशेष कर लगाएगी। टेलर का मत है कि लोक क्रियाओं के परिणास्वरूप नागरिकों का सम्पत्ति के मूल्य में वृद्धि होने पर विशेष कर निर्धारण किया जाता है। प्रो सैलिंगमैन ने इस विशेष निर्धारण की परिभाषा करते हुए लिखा है कि 'विशेष निर्धारण एक अनिवार्य अशदान है जो प्राप्त हुए विशेष लाभों के अनुपात में लगाया जाता है जिससे जनहित के लिए सम्पत्ति में विशेष सुधार करने की लागत पूरी हो जाए।'

प्रो सैलिंगमैन ने विशेष निर्धारण के पाँच गुण बताए हैं—

(1) उनका विशेष उद्देश्य हो (2) विशेष लाभ मापा जा सके (3) निर्धारण प्रगतिशीलता के आधार पर नहीं होकर लाभ के अनुपात में हो (4) स्थानीय विकास का प्रतिफल हो तथा (5) स्थान के पूँजीगत मूल्य में वृद्धि होती हो।

संक्षेप में विशेष निर्धारण द्वारा सार्वजनिक कोष में विकास द्वारा प्राप्त अनार्जित लाभ का एक भाग आता है। वास्तव में इस विशेष कर की प्रथा का प्रारम्भ अमेरिका में हुआ था। वहीं सरकार द्वारा किए गए विकास कार्यों के फलस्वरूप लोगों की सम्पत्ति के मूल्यों में वृद्धि होने से उन्हें अनार्जित लाभ प्राप्त होने लगा था अतः इस लाभ का एक भाग सेवा लागत के अंश के रूप में सरकार ने 'व्यक्ति विशेष' से कर लेना शुरू कर दिया।

विशेष निर्धारण और कर में समानताएँ तथा असमानताएँ—समानताओं की दृष्टि से दोनों में जनहित का अंश विद्यमान है और दोनों ही अनिवार्य हैं। अन्तरो की दृष्टि से दोनों में निम्नलिखित महत्वपूर्ण भेद हैं—

(क) कर सामान्य हित के लिए लगाए जाते हैं किन्तु विशेष निर्धारण से करदाता को व्यक्तिगत लाभ होता है। (ख) कर के लाभ को नापना कठिन है परन्तु विशेष निर्धारण से प्राप्त लाभ मापा जा सकता है। (ग) कर का निर्धारण किसी निश्चित आधार पर होता है जैसे—आयातित सम्पत्ति में उपभोग आदि के आधार पर। इसके विपरीत विशेष निर्धारण प्राप्त लाभ के अनुपात में लगाया जाता है। (घ) विशेष निर्धारण से प्राप्त होने वाली आय को सार्वजनिक स्थायी पूँजी की मात्रा में वृद्धि करने के लिए व्यय किया जाता है जबकि कर से प्राप्त होने वाली आय को किसी प्रकार भी व्यय किया जा सकता है। (ङ) विशेष निर्धारण से विशेष लाभ मिलता है लेकिन कर से नहीं।

विशेष निर्धारण व शुल्क में अन्तर—विशेष निर्धारण व शुल्कों में कई मौलिक अन्तर हैं—

(क) विशेष निर्धारण केवल विशेष स्थानीय सुधार के लिए लगाया जाता है जबकि शुल्क प्रशासन सम्बन्धी कार्यों के लिए लगाया जाता है। (ख) विशेष निर्धारण केवल सम्पत्ति के मूल्यों में वृद्धि होने की स्थिति में दिया जाता है जबकि शुल्क किसी भी प्रकार के प्रबन्ध से उत्पन्न होने वाले लाभों के लिए दिया जा सकता है। (ग) शुल्क का भुगतान बार बार होता है जबकि विशेष निर्धारण केवल एक बार ही होता है। (घ) शुल्क की दर निश्चित होती है जबकि विशेष निर्धारण में दर निर्धारण लाभों के अनुपात में होता है। (ङ) शुल्क व्यक्तिगत रूप में लगाया जाता है और इसमें केवल व्यक्ति विशेष को होने वाले लाभ के अनुसार भुगतान करना होता है जबकि विशेष निर्धारण सामूहिक रूप में लगाए जाते हैं। जब अचल सम्पत्ति पर सुधार होने से एक स्थान पर रहने वाले लोगों को सामूहिक लाभ पहुँचता है तो सब पर विशेष निर्धारण लागू किया जाता है किसी एक व्यक्ति पर नहीं।

विशेष निर्धारण और मूल्य में अन्तर—इन दोनों में प्रमुख अन्तर निम्न हैं—

(क) विशेष निर्धारण अनिवार्य होता है जबकि मूल्य स्वैच्छिक।

(ख) विशेष निर्धारण मूल्य की भाँति किसी विशेष अनुबन्ध विशेष का प्रतिफल नहीं होता।

इंग्लैण्ड में ऐसे विशेष कर निर्धारण को 'बेटरमेन्ट लेवी' (Bettment Levy) कहते हैं। भारत में आन्ध्र प्रदेश मद्रास तथा उड़ीसा राज्य सरकारों ने भूमि पर बेटरमेन्ट लेवी लागू की है। यह विशेष निर्धारण का एक अच्छा उदाहरण है।

विशेष निर्धारण की कुछ समस्याएँ—विशेष निर्धारण बहुधा मनगन्ना होता है। अतः इसमें कुछ समस्याएँ उत्पन्न होती हैं जिन्हें दूर करने के लिए कुछ सिद्धान्त प्रतिपादित किए गए हैं। व्यवहार में प्रत्येक देश में स्थानीय अधिकारियों ने अपनी अपनी सुविधानुसार विशेष निर्धारण के सम्बन्ध में नियम

बना लिये है। इससे एक समस्या यह पैदा होती है कि किस प्रकार और किस सीमा तक व्यक्तियों को विशेष निर्धारण का भुगतान करने के लिए बाध्य किया जाए? इस प्रकार की सीमा का निर्धारण निश्चय ही बहुत कठिन है। लेकिन इस विशेष निर्धारण के न्यायोचित होने के लिए सुधार योजनाओं में स्थानीय लोगों को जानकारी दी जाती है। यदि स्थान विशेष के अधिकांश व्यक्ति उन सुधार योजनाओं को स्वीकार कर लेते हैं तभी योजनाओं को क्रियान्वित किया जाता है अन्यथा नहीं। योजनाओं के क्रियान्वयन से जिन व्यक्तियों को सम्पत्ति की हानि होती है उन्हें मुआवजा दिया जाता है और जिनको लाभ होता है उन पर विशेष निर्धारण लगाया जाता है।

किसी विशेष क्षेत्र में विशेष योजना से स्थानीय लोगों के लाभ के अतिरिक्त सामान्य जनता को भी लाभ मिलता है अतः विशेष कर निर्धारण की समस्या रहती है। इस हेतु अलग-अलग सिद्धान्त अपना कर समस्या का निराकरण किया जाता है।

5 उपहार व अनुदान (Gifts and Grants)—यह वह राशि है जो सरकार को स्वेच्छा से दी जाती है।

(i) **उपहार**—सरकार को अपनी आय का कुछ भाग उपहार अथवा भेंटों द्वारा प्राप्त होता है। प्रत्येक देश में कुछ उदार देशमन्त और सरकार से सहानुभूति रखने वाले व्यक्ति होते हैं जो सरकार को उपहार देते रहते हैं। विदेशी सरकारें भी कभी-कभी दूसरी सरकार को उपहार देती हैं। व्यक्तियों या सरकारों द्वारा यह उपहार साधारणतया विशेष कार्यों के लिए दिया जाता है जैसे—युद्ध-संचालन के लिए अकाल-पीड़ितों की सहायता के लिए अस्पताल खोलने के लिए आदि। हमारे देश को अमेरिकी सरकार से बहुत बड़ी राशि उपहार के रूप में प्राप्त होती रही है। भारत-चीन युद्ध के उपरान्त भारतीय नागरिकों ने रक्षा कोष में बहुत बड़ी मात्रा में सोने, चाँदी या नकदी सरकार को दी थी। अकाल पीड़ितों के लिए तथा बाढ़ग्रस्त लोगों की सहायता के लिए भी भारतीय नागरिक उदारतापूर्वक उपहार के रूप में धन राशि देते रहे हैं। अन्य सघनों से प्राप्त आय सरकार जन-कल्याण पर खर्च करती है। डॉल्टन ने इस मद से प्राप्त आय को 'कॉन्वन्स मनी' कहा है।

उपहार बिना किसी अनिवार्यता के सद्भावपूर्वक दिया जाता है और उपहार देने वालों को इनके उपलब्ध में कोई अप्रत्यक्ष लाभ नहीं मिलता। कभी-कभी सरकार राजनीतिक नेताओं आदि का दबाव पड़ने के कारण उपहार अनिवार्य हो जाते हैं। यद्यपि ऊपर से वे ऐच्छिक ही लगते हैं। राजस्व की आधुनिक व्यवस्थाओं में भेंट या उपहारों को कोई महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त नहीं है।

(ii) **अनुदान**—एक सरकार द्वारा दूसरी सरकार को आर्थिक सहायता के रूप में जो अनुदान दिए जाते हैं उनका काफी महत्त्व है। विकसित देश अधिकांशतः विकासशील देशों को अनुदान के रूप में आर्थिक सहायता प्रदान करते हैं। ये अनुदान तकनीकी सहायता विकास सहायता अथवा सैनिक सहायता के रूप में होते हैं। अमेरिका सोवियत संघ कनाडा आस्ट्रेलिया पश्चिमी जर्मनी जापान आदि की सरकारों ने पिछड़े देशों के आर्थिक विकास के लिए समय-समय पर ऐसी सहायता प्रदान की है। ये अनुदान विकासशील देशों के विकास में बड़े सहायक सिद्ध हुए हैं किन्तु इनसे कभी-कभी अन्तर्राष्ट्रीय कठिनाइयाँ व उलझने भी पैदा हो जाती हैं। इसके अतिरिक्त अनुदान अनिश्चित होते हैं और इनका जारी रहना या न रहना सत्तार की तथा अनुदान देने वाले देश की प्रचलित परिस्थितियों पर निर्भर रहता है।

सघीय शासन के अनुदान का अपना ही महत्त्व है। अधिकांश देशों में स्थानीय सस्थाओं की निधियों (Funds) के बहुत बड़े भाग की पूर्ति सरकार द्वारा मिलने वाले अनुदानों से ही की जाती है। सघीय शासन वाले देशों में साधारणतः केन्द्रीय सरकार प्रांतीय या-राज्य सरकारों को इसलिए सहायक अनुदान देती है कि वे अपने विकास-कार्यों को पूरा कर सकें। सघीय सरकार द्वारा प्रादेशिक सरकारों को दिए जाने वाले अनुदानों का उद्देश्य वित्तीय अभाव को दूर करते हुए राज्य के विभिन्न अंगों के मध्य समन्वय स्थापित करना और उनका उचित नियमन व निर्देशन करना होता है। ये अनुदान या तो बिना किसी शर्त के दिए जा सकते हैं अथवा केवल कुछ विशिष्ट कार्यों की पूर्ति के लिए भी दिए जा सकते हैं। ऐसे अनुदानों के परिणामस्वरूप अनेक प्रशासनिक और वित्तीय समस्याएँ उत्पन्न होती रहती हैं। जिस तरह सघीय सरकार प्रांतीय सरकारों को अनुदान देती है उसी तरह प्रांतीय या राज्य सरकारें भी स्थानीय सरकारों को अनुदान दे सकती हैं।¹

(6) अन्य साधन (Other Sources)—अ-कर आय के उक्त विभिन्न स्रोतों के अतिरिक्त सरकार के पास कुछ अन्य साधन हैं :

(i) महसूल (Dueses)—आवश्यकता की सतुष्टि करने वाली प्रत्येक वस्तु में उपयोगिता होती है लेकिन उपयोग के कुछ पदार्थ ऐसे होते हैं जिनके प्रयोग से मानवीय कार्यक्षमता पर कुप्रभाव पड़ता है और विविध हानियाँ उत्पन्न होती हैं। उदाहरणार्थ मादक पदार्थों के सेवन से स्वास्थ्य गिर जाता है और नैतिक स्तर का पतन होता है। इन सबकी राष्ट्रीय आय पर विपरीत प्रतिक्रिया होती है तथा समाज का विकास अवरुद्ध होता है अतः सरकार भोंग, गोंजा, खराब आदि मादक पदार्थों पर महसूल (Dueses) लगा देती है जिससे मूल्य वृद्धि होने से समाज में इन वस्तुओं का उपयोग कम हो जाता है। महसूल का मुख्य उद्देश्य आय प्राप्ति नहीं बल्कि अवांछित उपयोग पर नियंत्रण रखना होता है।

(ii) दरे (Rates)—नगरपालिका और पिला परिषद अपनी सीमाओं के भीतर स्थानीय जनता की अथवा सम्पत्ति पर जो कर लगाती है उन्हें दरे कहते हैं। ये दरे स्थानीय महत्त्व के अनुसार मित्र-मित्र जगहों पर मित्र-मित्र होती हैं और स्थानीय महत्त्व के अनुपात में बदलती रहती हैं।

(iii) ऐच्छिक एवं बलात् ऋण (Voluntary and Compulsory Loans)—ऐच्छिक एवं बलात् ऋण सरकार की अ-कर आय के अन्य स्रोत हैं। ऐच्छिक ऋण नागरिक स्वेच्छा से देते हैं। विकासशील देश में इनका यथेष्ट महत्त्व है। भारत सरकार की विभिन्न वृद्धि योजनाएँ इसके उदाहरण हैं। बलात् ऋण राज्य द्वारा आपात्काल में लिए जाते हैं। जब सरकार आय के अन्य साधनों द्वारा अपने खर्च की पूर्ति नहीं कर पाती तो वह बलात् ऋण प्राप्त करती है। ये ऋण सरकार अपनी सार्वनीय सत्ता का प्रयोग करके वसूल करती हैं। यद्यपि बलात् ऋण सरकार आपात्कालीन अथवा विशेष परिस्थितियों में ही प्राप्त करती हैं लेकिन इन ऋणों से नागरिकों का देश की सरकार से विश्वास हट जाने का भय रहता है। कई बार मुद्रा स्फीति की परिस्थितियों से निपटने के लिए बलात् ऋण लिए जाते हैं। उदाहरणस्वरूप, तीव्र मूल्य को रोकने के लिए भारत सरकार द्वारा समय-समय पर सभी सरकारी कर्मचारियों के लिए अनिवार्य जमा योजना लागू की गई और सामान्य वेतन-वृद्धि के अतिरिक्त अन्य सभी वेतन-वृद्धियों का कुछ प्रतिशत अनिवार्य रूप से जमा किया गया। इस पर यथोचित व्याज भी दिया गया।

(iv) पत्र मुद्रा निर्गमन (Printing of Paper Money)—अपने खर्च की पूर्ति सरकार अतिरिक्त मुद्रा का निर्गमन करके भी कर सकती है। इसके अतिरिक्त सरकार नोट छापकर अपने पास शक्ति की मात्रा में वृद्धि करती है। इससे सरकार को जन-कल्याण पर खर्च करने के लिए अतिरिक्त शक्ति मिल जाती है। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में इस साधन को योजनाओं के खर्च की पूर्ति के लिए प्रयुक्त किया जाता है। यह विधि उसी समय अयुक्त होती है जब आय के अन्य स्रोत सूख जाते हैं। कुछ विद्वानों ने इसे परोक्ष विधि कहा है क्योंकि नोट छापने से मूल्य-स्तर ऊँचे हो जाते हैं और मुद्रा का मूल्य घट जाता है। अधिक मात्रा में मुद्रा-प्रकाशन से नागरिकों के कष्ट बढ़ जाते हैं और सफल अर्थव्यवस्था के अस्त-व्यस्त होने का भय रहता है किन्तु निर्धारित सेवाओं में इस उपयोग लाभदायक होता है।

इस सम्पूर्ण विवेचन से स्पष्ट होता है कि सार्वजनिक आय में सबसे अधिक महत्त्व कर का है और सार्वजनिक आय के विभिन्न साधनों में मेल करना कठिन है क्योंकि कभी-कभी एक साधन दूसरे साधन में जा मिलते हैं। यह सुनिश्चित है कि सरकार एक गंभीर वस्तु विभिन्न साधनों से आय प्राप्त करती है। लोक-आय का महत्त्व अन्य किसी भी काल की अपेक्षा अधिक हो गया है और इसको सरकार एक शक्तिशाली राजकीय यन्त्र के समान देश की अनेक आर्थिक समस्याओं को दूर करने के लिए प्रयोग करती है। बचत व विनियोग को प्रोत्साहन देने के लिए तथा उत्पादन को बढ़ाने के लिए सार्वजनिक आय की नीतियों का अब अधिक प्रयोग किया जाने लगा है। विकसित राष्ट्रों में राजकीय प्रणालियों के निर्माण में सार्वजनिक आय नीति का विशेष महत्त्व रहता है क्योंकि इन राष्ट्रों में पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहित करके आर्थिक विकास करने की तीव्र आवश्यकता रहती है। विकसित एवं उन्नत देशों में भी आर्थिक स्थायित्व प्राप्त करने के लिए आय-नीति को प्रयुक्त किया जाता है।

करारोपण एवं उसके सिद्धान्त (Taxation and Canons of Taxation)

सभी देशों में सरकार की आय के साधनों में करों का सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान है। आधुनिक सरकारें अपनी आय का एक बहुत बड़ा भाग केवल करों से प्राप्त करती हैं। करारोपण का उदय कब और कहाँ हुआ यह निश्चित नहीं है लेकिन इतना अवश्य कहा जा सकता है कि शासन-सत्ता के विकास के साथ करारोपण का विकास हुआ। 1500 ई. तक करारोपण का कोई स्पष्ट स्वरूप देखने को नहीं मिलता। उसके बाद के काल में करारोपण धीरे धीरे स्पष्ट होता गया। करारोपण की प्रणाली का पूर्ण विकास आधुनिक युग में हुआ है। आधुनिक समय में राज्य का आर्थिक क्रियाओं के प्रति दृष्टिकोण बदल गया है। इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए राज्य की आय का मुख्य स्रोत कर ही थे।

सरकार के कर्तव्यों में वृद्धि होने से सार्वजनिक व्यय की मात्रा निरन्तर बढ़ती जा रही है जिसको पूरा करने के लिए सरकार द्वारा जनता पर विभिन्न प्रकार के कर लगाए जाते हैं। कर के सम्बन्ध में कहा जाता है कर लगाने की शक्ति एक बड़ी शक्ति है जिस पर समूचे राष्ट्र का ताना बाना आधारित होता है। किसी राष्ट्र के अस्तित्व और समृद्धि के लिए यह उतना ही आवश्यक है जितना कि एक व्यक्ति के लिए श्वास लेने के लिए वायु की आवश्यकता है। यह केवल नष्ट करने की शक्ति ही नहीं है वरन् जीवित रखने की भी शक्ति है।

कर का अर्थ एवं परिभाषाएँ

(Meaning and Definitions of a Tax)

कर से आशय उस धनराशि से है जो सरकार अपने नागरिकों से अनिवार्य रूप में वसूल करती है ताकि वह सार्वजनिक हित के कार्यों पर होने वाले व्ययों को पूरा कर सके किन्तु कर के भुगतान तथा उसके बदले में करदाता को मिलने वाले लाभ के मध्य कोई सीधा या प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता। यह सरकारी आय का एक मुख्य स्रोत होता है। कर की कुछ प्रमुख परिभाषाएँ निम्नलिखित हैं—

डाल्टन के अनुसार कर किसी सत्ता द्वारा लगाया गया एक अनिवार्य अशदान है भले ही इसके बदले में करदाताओं को उतनी सेवाएँ प्रदान की जाएँ अथवा नहीं। यह किसी कानूनी अपराध के दण्डस्वरूप नहीं लगाया जा सकता। स्पष्ट है कि इस परिभाषा के अनुसार कर अनिवार्य अशदान है किन्तु अनियमित क्रियाकलापों के कारण लगाया दण्ड नहीं है इसीलिए कर देना समाज में असम्मान और हीनता का द्योतक नहीं है।

सैलिंगमैन के अनुसार कर एक अनिवार्य अशदान है जो कि एक व्यक्ति द्वारा सरकार को उन व्ययों को पूरा करने के लिए दिया जाता है जिन्हे वह सामान्य हित के लिए करती है तथा जिनका सम्बन्ध कोई विशेष लाभ प्राप्त करने से नहीं होता है।

प्लेहान ने लिखा है कि कर घन के रूप में लिया गया वह सामान्य अनिवार्य अशदान है जो राज्य के निवासियों को सामान्य लाभ पहुँचाने के लिए किए गए खर्च को पूरा करने हेतु व्यक्तियों से लिया जाता है। कर सामान्य लाभ पहुँचाने के लिए न्यायसंगत कहा जा सकता है परन्तु उसे मापा नहीं जा सकता। इस परिभाषा से स्पष्ट है कि कर जहाँ एक ओर राज्य द्वारा जनता से प्राप्त किया जाता है वहीं दूसरी ओर राज्य समाज को सेवाएँ और सुविधाएँ भी प्रदान करता है।

शिराज के शब्दों में 'कर सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा वसूल किया जाने वाला वह अनिवार्य भुगतान है जो सार्वजनिक हित के खर्च को पूरा करने के लिए लिया जाता है जिसका किसी विशेष लाभ से कोई सम्बन्ध नहीं होता।

टॉसिंग के मतानुसार कर तथा अन्य भुगतानों के बीच मुख्य अन्तर यह होता है कि करदाता और सार्वजनिक अधिकारी के बीच कोई प्रत्यक्ष जैसे को तैसा सम्बन्ध नहीं होता है।

बैस्टेबल ने लिखा है 'कर किसी व्यक्ति या व्यक्तियों के समूह की सम्पत्ति का वह भाग होता है जो सार्वजनिक सेवाओं को चलाने के लिए अनिवार्य रूप से वसूल किया जाता है।

डॉ प्रेम प्रकाश ने लिखा है 'कर के बदले में राज्य द्वारा करदाता को कोई प्रत्यक्ष हित लाभ प्राप्त नहीं होता किन्तु अकस्मात् ही किसी करदाता को कोई प्रत्यक्ष या विशेष लाभ हो सकता है। कर के पीछे मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक हित होता है।

डी मार्को के अनुसार 'कर नागरिकों की आय का वह भाग होता है जिसे राज्य सामान्य जन सेवाओं के संचालन हेतु आवश्यक साधन जुटाने की दृष्टि से एकत्रित करता है।

करारोपण जॉय समिति (1924-25) के अनुसार 'कर समाज के सदस्यों द्वारा सरकार को दिया जाने वाला एक ऐसा अनिवार्य अशदान है जो सामान्य व्यय पूर्ति के लिए दिया जाता है और जिसके बदले में निश्चित माप योग्य सेवा की कोई गारन्टी नहीं होती।

करारोपण सिर्फ आय प्राप्त करने का ही साधन नहीं है बल्कि यह विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रयुक्त किया जाता है। सरकार व्यवस्था बनाए रखने तथा अपने कर्तव्यों की पूर्ति के लिए कर वसूली करती है। इस सम्बन्ध में प्रो ब्यूहलर का मत जानने योग्य है। उन्होंने लिखा है कि 'कर राज्य सत्ता की सहायता के लिए अथवा किसी अन्य सार्वजनिक कार्य के लिए एक अनिवार्य देन है। कर लगाने का उद्देश्य राज्य के लिए आय प्राप्त करना कुछ विशेष क्रियाओं का नियमन करना किसी विशेष सामाजिक उद्देश्य की पूर्ति अथवा आय और नियमन दोनों हो सकते हैं।

कर सार्वजनिक कार्यों की पूर्ति के लिए प्राप्त नहीं किया जाता है यह सामान्य उपयोग के लिए होता है और यह आवश्यक नहीं है कि करदाताओं को कोई सीधा लाभ प्रदान किया जाए। प्रो मेहता के अनुसार 'कर एक मनुष्य द्वारा सरकार को अनिवार्य रूप से देय वह धन है जो सबके लाभ के लिए कार्यों की व्यय की पूर्ति के लिए है लेकिन यह बिना किसी विशेष लाभ देने के सन्दर्भ में प्राप्त किया जाता है।

विभिन्न परिभाषाओं का अध्ययन एवं विश्लेषण करने के पश्चात् कर की एक उपयुक्त एवं सरल परिभाषा है—

कर व्यक्तियों (प्राकृतिक अथवा समावेहित) द्वारा सरकार को दिया जाने वाला अनिवार्य भुगतान है जिसे सरकार सामान्य हित के कार्यों पर व्यय करती है और उसके बदले में करदाता को कोई प्रत्यक्ष सेवा सुविधा प्रदान नहीं करती।¹

कर की विशेषताएँ

(Characteristics of a Tax)

कर की विभिन्न परिभाषाओं से निम्नलिखित आधारभूत विशेषताएँ सामने आती हैं—

1 **अनिवार्य देय**—कर एक अनिवार्य देय (A Compulsory Liability) है। इसे देने से इन्कार करने पर वैधानिक दण्ड मिल सकता है। प्रत्यक्ष कर जिस समुदाय अथवा व्यक्ति पर लगाये जाते हैं उसे वह देना ही होता है। अप्रत्यक्ष कर वस्तु के उपयोग करने पर देय होता है। वस्तु का उपयोग न किया जाए तो कर देने से बचा जा सकता है उदाहरणार्थ कपड़े का कर। इसमें सरकार किसी व्यक्ति को कर देने के लिए तभी बाध्य करती सकती है जब वह कपड़ा खरीदे।

2 **सामूहिक हित पर व्यय**—कर सभी नागरिकों को सामान्य हित के लिए किए जाने वाले व्यय भुगतान में अदा किया जाता है। राज्य द्वारा कर सभी व्यक्तियों पर लगाया जाता है ताकि राज्य के खर्चों का भार सामान्य रूप से सभी उठाएँ। कर से प्राप्त आय सम्पूर्ण समाज पर खर्च होती है पर यह

सम्भव है कि समाज के किसी अंग को या कुछ व्यक्तियों को अधिक लाभ मिल जाए और दूसरो को अपेक्षाकृत कम। कर का यह लक्षण करारोपण के क्षेत्र में होने वाले आधुनिक विकास की व्याख्या नहीं करता अर्थात् सामाजिक हित में किए जाने वाले खर्चों की अदायगी के अतिरिक्त अर्थव्यवस्था को विभिन्न प्रकार से प्रभावित करने वाले एक वस्त्र के रूप में इसके उपयोग की व्याख्या करता है।

3. कर के बदले में कोई विशेष लाभ नहीं—सरकार करदाता को कर के बदले में कोई विशेष लाभ प्रदान नहीं करती और न ही करदाता को सरकार से किसी प्रत्यक्ष लाभ की आशा करनी चाहिए। कर न तो किसी सेवा का मूल है और न ही किसी सरकार द्वारा सुलभ किसी वस्तु का मूल्य अथवा कर के बदले किसी सुविधा या वस्तु देने का वायदा भी नहीं होता।

आधुनिक लेखकों के विचार में राज्य तथा व्यक्तियों में कर का भुगतान एक प्रकार की विनिमय क्रिया है अर्थात् व्यक्ति भुगतान करते हैं और इस भुगतान के बदले में राज्य व्यक्तियों को सेवाएँ प्रदान करता है। प्रो डिमार्को ने लिखा है 'कर प्रत्येक नागरिक द्वारा सरकार को दी जाने वाली वह कीमत है जो वह उन सामान्य सार्वजनिक सेवाओं की लागत के अपने हिस्से के बदले में अदा करता है जिनका कि वह उपभोग करता है। इस परिभाषा की व्याख्या में डिमार्को ने कहा है कि आधुनिक राज्यों में कराधान का कानून अदला-बदली के सम्बन्धों की अर्थात् राज्य द्वारा प्रदान की जाने वाली सार्वजनिक सेवाओं की व्यवस्था के लिए राज्य को दी जाने वाली अदायगी की मान्यता पर आधारित है। आधुनिक राज्यों की साविधानिक व्यवस्था में जहाँ नागरिक का यह कर्तव्य या दायित्व होता है कि वह कर अदा करे वहाँ राज्य का यह कर्तव्य या दायित्व होता है कि वह उनके बदले में सार्वजनिक सेवाओं की व्यवस्था करे।

डिमार्को के ये विचार व्यवहार में खरे नहीं उतरते हैं। प्रत्येक देश में अनेक ऐसे बड़े होंगे जिन्हें राज्य की सेवाएँ उपलब्ध होती हैं और जिनका सम्पूर्ण भरण पोषण राज्य करता है लेकिन वे कोई कर नहीं देते। उदाहरणार्थ लाखों अनाथ व्यक्तियों पागलो अपाहिज व्यक्तियों विधवा औरतों और नव-शिशुओं को राज्य ने विविध सेवाएँ प्राप्त होती हैं।

सरकार द्वारा दी जाने वाली सहायता और सुविधाओं से मिला लाभ जितना निर्धन लोग उठाते हैं उतना धनी लोग नहीं उठा पाते जबकि इन सेवाओं का भार धनिकों को अधिक वहन करना पड़ता है। सार्वजनिक सेवाओं की व्यवस्था करना सरकार का कर्तव्य हो सकता है किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि ये सारी अथवा इनमें से कोई भी सेवा किसी विशेष करदाता को प्राप्त हो ही जाए। इस सम्बन्ध में प्रो सैलिगमैन ने कहा है 'सरकार को वास्तव में उस सहयोग अथवा समर्थन के बदले में कुछ बरना ही चाहिए जो उसे समाज की ओर से प्राप्त होता है परन्तु सरकार का यह परम्परागत दायित्व पृथक् रूप से व्यक्ति के प्रति नहीं होता अपितु सम्पूर्ण समाज या समुदाय के एक अंग के प्रति होता है। विशेष लाभ सामूहिक लाभ में समा जाता है। सरकार इसका विचार किए बिना कि किसी व्यक्ति ने कर अदा किए हैं या नहीं या किसी ने अधिक कर अदा किया है और किसी ने कम सभी नागरिकों के लिए समान सेवाओं की व्यवस्था करती है।

उल्लेखनीय है कि कभी-कभी कुछ विशिष्ट उद्देश्य वाले कर लगाये जाते हैं। उदाहरणार्थ सार्वजनिक ऋण के भुगतान के लिए सम्पत्ति पर विशेष कर लगाया जा सकता है किन्तु यहाँ भी व्यक्ति द्वारा कर के रूप में दी जाने वाली राशि और उसके द्वारा प्राप्त लाभ के मध्य कोई सम्बन्ध नहीं होता।

निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि उपर्युक्त कुछ सीमाओं को छोड़कर कर अनिवार्य रूप से दी जाने वाली एक अदायगी है और इसका उपभोग सरकार की सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए किया जाता है तथा सरकार द्वारा किसी भी करदाता को विशेष सेवा प्रदान किए जाने से इसका कोई सम्बन्ध नहीं है। इसके अतिरिक्त कर प्रतिफल भले ही न दे पर यह निश्चित है कि राज्य इसका उपभोग न्यायोचित ढंग से पूर्व निर्धारित उद्देश्यों के लिए सामाजिक हित में ही करेगा।

करारोपण के उद्देश्य

(Objectives of Taxation)

कर क्यों लगाए जाते हैं? वे कौन से उद्देश्य हैं जिनकी पूर्ति के लिए करारोपण आवश्यक है? इस विचार का औचित्य कि कर का मुख्य उद्देश्य केवल आय प्राप्त करना है उस युग में था जब राज्य

के कार्य बहुत सीमित थे। आज का कल्याणकारी राज्य करारोपण केवल आय-प्राप्ति के लिए नहीं बल्कि अनेक महत्वपूर्ण उद्देश्यों की पूर्ति के लिए करता है। आधुनिक युग में करारोपण के मुख्यतः निम्नलिखित उद्देश्य हैं—

1. **राजकीय व्यय के लिए आय प्राप्त करना**—आर्थिक कार्यों के विस्तार ने यह आवश्यक कर दिया कि राजकीय व्यय के लिए पर्याप्त कोष हो। कर ही यह सर्वोत्तम लोचपूर्ण और सुगम साधन है जिसके द्वारा पर्याप्त कोष उपलब्ध हो सकते हैं। विभिन्न सरकारें प्रायः एक न एक नये कर की खोज में लगी रहती हैं ताकि करारोपण द्वारा अधिकाधिक आय प्राप्त की जा सके।

2. **नियमन एवं नियन्त्रण करना**—आज करारोपण द्वारा लाने उपभोगो आयातो निर्यातो आदि को नियन्त्रित किया जाता है। उदाहरणार्थ तम्बाकू का उपभोग घटाने के लिए सरकार तम्बाकू पर उत्पादन कर लगा देती है और आयातों को कम करने के लिए आयात की जाने वाली वस्तुओं पर आपात-कर लगाकर उनका मूल्य बढ़ा देती है। यदि सरकार देश और समाज के हित में कुछ वस्तुओं का उपभोग कम करना चाहती है अथवा मौद्रिक व्यवहारों (Monetary Transactions) को सीमित करना चाहती है तो करारोपण के माध्यम से वह मूल्य बढ़ा कर इस उद्देश्य को प्राप्त कर लेती है। नियन्त्रण के लिए जो कर लगाए जाते हैं उनका मुख्य उद्देश्य नियन्त्रण करना ही होता है आय प्राप्त करना नहीं। विलासिता की वस्तुओं पर कर इसलिए लगाए जाते हैं ताकि देश की जनता के कोष अन्य प्रकार के उत्पादनो की ओर आकर्षित हो।

3. **सम्पत्ति की असमानता में कमी करना**—समाजवादी अर्थ-व्यवस्था में करारोपण का प्रयोग समाज के धन के पुनर्वितरण के लिए किया जाता है। एक और राज्य करारोपण द्वारा धनिक वर्ग से अधिकाधिक आय प्राप्त कर उनकी सम्पत्ति और आय को कम करता है तथा दूसरी ओर निर्धनों से कम कर लेकर अथवा उन्हें अधिक सुविधाएँ देकर उनका जीवन स्तर ऊँचा उठाता है। इस उपाय से धनिकों और निर्धनों के बीच की खाई कम होती है। हमारे देश में सरकार ने इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रगतिशील कर (आय-कर, भू-कर, सम्पत्ति-कर आदि) लगा रखे हैं ताकि क्रय-शक्ति का हस्तान्तरण धनिक वर्ग से निर्धन वर्ग की ओर किया जा सके।

4. **राष्ट्रीय आय में वृद्धि करना**—कर से प्राप्त आय को सरकार उत्पादन कार्यों में लगाती है जिससे उत्पादन, उपभोग और राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है। भारत में अधिकाधिक करारोपण के पक्ष में सरकार की ओर से प्रबल तर्क यही दिया जाता है कि वह जनता से धन प्राप्त करके उसे योजनाओं में लगा रही है और प्रत्येक योजना से राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है तथा इस प्रकार विकास-क्रम चलता रहता है।

5. **मुद्रा प्रसार की रोकथाम**—आधुनिक युग में करो का एक प्रमुख उद्देश्य मुद्रा-प्रसार पर रोकथाम करना है। देश में जब मुद्रा का चलन अधिक हो तो राज्य को चाहिए कि भारी करो द्वारा अतिरिक्त मुद्रा को हाथ में ले ले ताकि अर्थ-व्यवस्था को मुद्रा-स्फीतिजनक दोषों से बचाया जा सके।

6. **स्थिरता के साथ विकास**—राज्य आर्थिक विकास के लिए उत्तम ही उत्तरदायी है जितना किसी अन्य कार्य के लिए। राज्य द्वारा आर्थिक क्रियाओं में हस्तक्षेप करने की आवश्यकता 1930 की महान् मन्दी के बाद निरन्तर महसूस की जा रही है। अर्थ-व्यवस्था में विकास आधुनिक राज्य का महत्वपूर्ण कार्य है और राज्य करों द्वारा प्राप्त आय को निवेश कर अर्थ-व्यवस्था की उत्पादन-क्षमता में वृद्धि करता है। आय के किसी निर्धारित स्तर को बनाए रखने के लिए करारोपण प्रयुक्त होता है। निर्बाध गति से अर्थ-व्यवस्था अपने सुवृद्धि-पथ पर बिना विचलित हुए बढ़ती रहे यह आधुनिक राज्य का उत्तरदायित्व है। इसमें स्थिरता स्वतः सम्मिलित है। इस प्रकार स्थिरता के साथ विकास प्राप्त करने के लिए राज्य करारोपण का उपयोग करता है।

7. **भुगतान शेष**—एक देश की अर्थ-व्यवस्था का अनेक देशों के साथ व्यापारिक सम्बन्ध पाया जाता है। ऐसी परिस्थिति में राज्य के स्थिरता के प्रयास बढ़ जाते हैं। विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं के समस्त भुगतान शेष की एक महत्वपूर्ण समस्या है। यदि आयात निर्यातों से अधिक है तो इसका तात्पर्य है कि आन्तरिक माँग आन्तरिक पूर्ति से अधिक है। यदि निर्यात अधिक है तो स्थिति विपरीत होगी। राज्य की कर-नीति पर भुगतान शेष का बड़ा निर्धारक प्रभाव पड़ता है। देश के घाटे के भुगतान शेष को

कर नीति द्वारा नियन्त्रित किया जा सकता है। करों को इस परिस्थिति में मुख्यतः निम्न उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयुक्त किया जाता है¹—

- (अ) कीमत वृद्धि को रोकने के लिए
- (ब) आयातों की मॉँग को हतोत्साहित करने के लिए
- (स) आन्तरिक मॉँग को कम करने के लिए।

8 साधन संग्रह—अर्थव्यवस्था में आवश्यकतानुसार साधन-संग्रह करना करारोपण का एक मुख्य उद्देश्य है। विशेष रूप से अर्द्धविकसित अथवा विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं में जहाँ पर आर्थिक विकास के लिए विकास के अवसरों का प्राचुर्य होता है किन्तु साधनों का अभाव पाया जाता है वहाँ करारोपण का यह एक महत्वपूर्ण उद्देश्य हो जाता है। न्यून उपभोग स्तर को सहन करने के बाद जब आर्थिक विकास से इन देशों में आय स्तर बढ़ता है तो लोगों की यह प्रबल इच्छा होती है कि उपभोग का स्तर ऊँचा किया जाए। जिन अर्थ व्यवस्थाओं में उपभोग का स्तर आर्थिक विकास के साथ साथ बढ़ता जाता है जिनमें बड़ी हुई आय का कम भाग बच पाता है व निवेश के लिए साधन कम उपलब्ध हो पाते हैं। एक ओर साधनों की कमी होती है दूसरी ओर निवेश के लिए निरन्तर बढ़ती मॉँग होती है। ऐसी स्थिति में करारोपण के माध्यम से ही उपभोग को नियन्त्रित किया जा सकता है व साधन संग्रह किया जा सकता है। विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं में यह निःसन्देह एक उपयोगी यन्त्र के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है।

साधन संग्रह के लिए प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों कर लगाए जा सकते हैं। विकासशील अर्थ व्यवस्थाओं में प्रत्यक्ष करों की बजाय अप्रत्यक्ष करों का अधिक महत्त्व है व साधन संग्रह की दृष्टि से ये अधिक उपयोगी सिद्ध होते हैं। यद्यपि अप्रत्यक्ष कर प्रकृति से प्रतिगामी होते हैं व इनका भार कम आय वाले व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है किन्तु जिस परिमाण में विकासशील अर्थ व्यवस्थाओं को साधनों की आवश्यकता होती है इनके लगाए जाने के अतिरिक्त कोई रास्ता ही नहीं है। अप्रत्यक्ष करों को युक्तिपूर्वक लगा कर इनके प्रतिकूल प्रभावों को न्यूनतम किया जा सकता है। प्रत्यक्ष कर साधन संग्रह के लिए महत्वपूर्ण हैं किन्तु इन्हें अधिक मात्रा में लगाने पर निवेश पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।²

9 बचत व निवेश को प्रोत्साहित करना—साधन-संग्रह के साथ-साथ निवेश को प्रोत्साहित करना करारोपण का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है। विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं में सार्वजनिक क्षेत्र में निवेश तो राज्य द्वारा किया जाता है साथ ही साथ निजी क्षेत्र में निवेश को प्रोत्साहित किया जाना आवश्यक है। निवेश वृद्धि के लिए प्राथमिक आवश्यकता बचत में वृद्धि करने की है। इन देशों में विभिन्न प्रकार की बचतों पर कर न लगाकर राज्य की बचत को प्रोत्साहित करना चाहिए। करों का स्वरूप इस प्रकार का होना चाहिए कि वह बचत और निवेश की क्षमता एवं इच्छा को कम न करे। उदाहरण के लिए पोस्ट-ऑफिस बीमा निगम आदि में जमा कराई जाने वाली राशि को कर-मुक्त रखना इस दिशा में एक उल्लेखनीय कदम है। राज्य को निजी निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए उपयुक्त परिदेश तैयार करने के लिए उसे कर मुक्त रखे। हमारे देश में कुछ निर्धारित क्षेत्रों में निवेश करने पर उस निवेश को एक निश्चित काल के लिए कर मुक्त रखा जाता है।

यह स्पष्ट है कि आधुनिक समय में करारोपण का एकमात्र उद्देश्य राज्य द्वारा आय प्राप्त करना नहीं है अपितु राज्य करारोपण को आर्थिक नीति के प्रभावशाली यन्त्र के रूप में प्रयुक्त करता है व इससे कई उद्देश्यों की प्राप्ति में सहयोग मिलता है।³

करारोपण के प्रनियम या सिद्धान्त

(Canons or Principles of Taxation)

निर्धारित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रत्येक सरकार अपने देश में करारोपण करती है। करारोपण मनमाने ढंग से न होकर क्रमबद्ध और वैज्ञानिक तरीकों से हो इस दृष्टि से करारोपण के कुछ सिद्धान्तों की रचना की गई है। अध्ययन में सुविधा की दृष्टि से करारोपण के सिद्धान्तों को दो भागों में रख सकते हैं—

- (क) एडम स्मिथ के सिद्धान्त तथा
- (ख) अन्य सिद्धान्त।

(क) एडम स्मिथ के करारोपण के सिद्धान्त

(Adam Smith's Canons of Taxation)

एडम स्मिथ सम्भवतः पहला लेखक था जिसने अपनी पुस्तक 'राष्ट्रों का धन' (Wealth of the Nations) में करारोपण के सिद्धान्तों पर विचार प्रकट किए। उसने करारोपण को किसी भी अच्छी कर-प्रवृत्ति में समावेश करने के लिए निम्नलिखित चार सिद्धान्त प्रस्तुत किए—

1. समता या समानता का सिद्धान्त (Canon of Ability or Equity)—करारोपण का यह एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त है। समानता के दृष्टिकोण में मतभेद हो सकते हैं। एक तो सम्भावना यह है कि करदाता की आय तथा परिस्थितियों पर कोई विचार किए बिना ही सब पर समान मात्रा में कर लगा दिए जायें, लेकिन कालान्तर में यह सोचा गया कि दो व्यक्तियों के लिए किसी दी हुई धनराशि की सीमान्त उपयोगिता समान नहीं होती है अतः आनुपातिक कर लगाए जाने पर इसका नार धनिकों की अपेक्षा निर्धन व्यक्तियों पर अधिक पड़ेगा। इस दृष्टि से दूसरा विचार समानता के दृष्टिकोण से प्रगतिशील कर-प्रणाली के रूप में विकसित हुआ। ऐसी मान्यता है कि इसके अन्तर्गत करदाताओं पर कर-भार समान पड़ता है।

अपने सिद्धान्त का प्रतिपादन करते हुए एडम स्मिथ ने कहा है कि प्रत्येक राष्ट्र की प्रजा को सरकार की सहायता के लिए यथासम्भव अपने अश्वदान अपनी-अपनी योग्यताओं के अनुपात में देने चाहिए अर्थात् उन्हें उस आय के अनुपात में, जो वे क्रमशः सरकार की सुरक्षा में प्राप्त करते हैं, धन देना चाहिए। इस सिद्धान्त का पालन करने से करारोपण की समानता प्राप्त की जा सकती है और इसकी उपासी करने से करारोपण की असमानता।¹ यह सिद्धान्त स्पष्ट करता है कि सरकार को अपने राज्य शासन के व्यय के लिए राज्य के प्रत्येक व्यक्ति से उसकी योग्यता के अनुपात में कर वसूल करना चाहिए। अर्थशास्त्रियों के बीच इस 'समानता' शब्द को लेकर बड़ा मतभेद है। वाकर तथा कुछ अन्य प्राचीन अर्थशास्त्रियों के अनुसार समानता का अर्थ 'आनुपातिक करारोपण' से है। इसके विपरीत प्रोफेसर, सीलिंगमैन, कोहेन का विचार है कि समानता का अर्थ प्रगतिशील करारोपण से है। आगे चलकर एडम स्मिथ ने स्वयं समानता शब्द के अर्थ को स्पष्ट कर लिखा है "धनाढ्य व्यक्तियों को अपनी आय के अनुपात में नहीं बरन् इस अनुपात से अधिक कर देना अनुचित न होगा।" इस तरह गतिशील करारोपण की धारणा को ध्यान में रखकर कर लगाना चाहिए अर्थात् धनिकों को अधिक और गरीबों को कम, अपनी समता के अनुसार कर देना चाहिए। संक्षेप में समानता दो प्रकार की होती है—क्षितिजीय (Horizontal) तथा उर्ध्वशील (Vertical) क्षितिजीय समानता से हमारा तात्पर्य यह है कि समान परिस्थितियों में रहने वाले सभी व्यक्तियों के साथ एकसमान व्यवहार किया जाए। इससे अलग, उर्ध्वशील समानता वह समानता होती है जिसके अन्तर्गत भिन्न-भिन्न परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों के साथ भिन्न-भिन्न व्यवहार प्रगतिशीलता के सिद्धान्त को ध्यान में रखते हुए किया जाए।

2. निश्चितता का सिद्धान्त (Canon of Certainty)—करारोपण का दूसरा सिद्धान्त यह है कि कर में निश्चितता होनी चाहिए। करदाता और कर-संग्रहकर्ता दोनों को पूर्ण स्पष्ट ज्ञान होना चाहिए कि किस समय, किस प्रकार, कितना धन, किस स्थान पर देना होगा या प्राप्त होगा? एडम स्मिथ के शब्दों में, "प्रत्येक व्यक्ति को जो भी कर देना हो वह निश्चित होना चाहिए, यह किसी की स्वेच्छा पर निर्भर नहीं होना चाहिए। अदायगी का समय, अदायगी की रीति, कर की मात्रा आदि करदाता तथा अन्य व्यक्तियों को स्पष्ट होनी चाहिए क्योंकि करों की अनिश्चितता बेईमानी को प्रोत्साहन देती है और उन व्यक्तियों को प्रभावित करने के लिए उत्साह प्रदान करती है जो स्वभावतः बेईमान होते हैं। यहाँ तक कि उन व्यक्तियों को यह अनिश्चितता बेईमानी के दायरे में खींच लेती है जो बेईमान नहीं होते हैं।" एडम स्मिथ ने आगे लिखा है, "कर के मामले में किसी व्यक्ति को जो एकम अदा करनी है उसकी निश्चितता इतने महत्व की बात है कि समस्त देशों के अनुभव के आधार पर मेरा विचार है कि काफी बड़ी मात्रा की असमानता इतनी भयानक नहीं होती जितनी कि थोड़ी मात्रा की अनिश्चितता।"²

करारोपण में निश्चितता के इस सिद्धान्त को हैदने ने स्वीकार किया है। वास्तव में कर की निश्चितता करदाता और राज्य दोनों के लिए लाभप्रद होती है। करदाता अपने बजट के सम्बन्ध में

निश्चित रहता है और उसका कर-भुगतान-खर्च कम हो जाता है। प्रायः कहा भी जाता है कि "पुराना कर कर नहीं होता।"¹ इसका आशय यही है कि पुराने कर को देने से अम्यस्त और निश्चय का पूर्व ज्ञान होने से उसका भार अधिक मालूम नहीं पड़ता। कर की निश्चितता से राज्य भी अपने बजट के सम्बन्ध में निश्चित रहता है और उसका कर एकत्र करने का खर्च भी कम होता है। इन सबका परिणाम यह होता है कि आर्थिक कल्याण बढ़ता जाता है।

3. सुविधा के सिद्धान्त (Canon of Convenience)—एडम स्मिथ के अनुसार करारोपण का तीसरा प्रमुख सिद्धान्त सुविधा का है। एडम स्मिथ के शब्दों में, 'प्रत्येक कर ऐसे समय और ऐसी रीति द्वारा वसूल किया जाना चाहिए कि वह करदाता को सबसे अधिक सुविधापूर्ण हो।' ऐसे कर जिनके भुगतान के समय और तरीके की निश्चित जानकारी होती है और जो ऐसे समय पर एकत्र किए जाते हैं जबकि लोगों के पास मुद्रा होती है, लोगों को बहुत कम खटकती है। उदाहरणार्थ, भूमि पर लगान फसल कटकर तैयार हो जाने पर लगाया जाना चाहिए क्योंकि उस समय किसान के पास कर की राशि चुकाने के लिए पर्याप्त धन होगा और उसे कर देने से कोई असुविधा न होगी। अप्रत्यक्ष कर इतने सुविधाजनक होते हैं कि अगर कोई व्यक्ति करो के भुगतान की तुलना में वस्तुओं की कीमत देने में अधिक असुविधा महसूस करते हैं तो यह उसकी अपनी गलती है। उपभोग्य वस्तुओं, जैसे—विलासिता तथा ऐश की वस्तुओं पर कर लगाएँ। कर बहुत सुविधापूर्ण होते हैं क्योंकि उपभोक्ताओं को जिस रूप में उन्हें कर देना पड़ता है वह बहुत सुविधाजनक होता है। वह धीरे-धीरे वस्तुएँ खरीदता है वैसे-वैसे वह थोड़ा-थोड़ा कर अदा करता रहता है और जब चाहता है तभी अदा कर देता है क्योंकि वस्तुओं को खरीदना अथवा न खरीदना उसकी इच्छा पर निर्भर करता है।

4. मितव्ययिता का सिद्धान्त (Canon of Economy)—इस सिद्धान्त के अनुसार कर वसूल करने का खर्च न्यूनतम होना चाहिए। यदि कर वसूल करने में अधिक खर्च होता है तो राज्य को इतनी आय प्राप्त नहीं होगी जितना भार उस कर का एकत्रित करने वाले व्यक्तियों पर पड़ता है। करारोपण एक प्रकार का उत्पादन कार्य है अतः इसमें जितनी अधिक मितव्ययिता होगी, उतना ही अधिक लाभ राज्य और करदाताओं को प्राप्त होगा। एडम स्मिथ के शब्दों में, 'प्रत्येक कर इस प्रकार लगाना और वसूल किया जाना चाहिए कि उसके द्वारा सरकारी कोष में जितना द्रव्य आए उससे अधिक जनता की जेब से द्रव्य न निकाला जाए अथवा जनता द्वारा दिए जाने वाले कर का सरकारी कोष में आने वाली रकम से अधिक न्यूनतम हो।

आधुनिक अर्थशास्त्री मितव्ययिता का अर्थ विस्तृत दृष्टिकोण से लगाते हैं। उनका विचार है कि यदि किसी कर से देश की आर्थिक स्थिति, व्यापार व उद्योग पर बहुत प्रभाव पड़ता है तो उस कर को मितव्ययी नहीं कहा जा सकता। इस दृष्टि से भारी आय-कर मितव्ययिता के सिद्धान्त की सन्तुष्टि नहीं करता, लेकिन मादक पदार्थ पर करारोपण को उचित माना जा सकता है। इस प्रकार मितव्ययिता का अर्थ यह होगा कि कर प्राप्त करने में कम से कम खर्च होना चाहिए और इससे समाज के उत्पादन तथा लोगों के धन व उनकी बचत करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ना चाहिए²। कर की मितव्ययिता की ओर सावधानी इसलिए आवश्यक है कि कर सवय करने में निम्न कारणों से अपव्यय हो जाता है—

1 कर सवय के लिए इतने अधिक कर्मचारी नियुक्त कर दिए जाते हैं कि कर का अधिकतम भाग उनके वेतन में ही चला जाता है।

2 कमी-कमी कर व्यक्तियों को ऐसे कार्य में दिनियोग के लिए प्रोत्साहित करता है जिससे व्यक्तियों को बड़ी मात्रा में रोजगार प्राप्त नहीं हो पाता।

3 कमी-कमी कर इस प्रकार अर्जित किए जाते हैं कि उनका भुगतान करने के लिए करदाताओं को विशेषज्ञ रखना पड़ता है, फलस्वरूप करदाताओं को विशेष भार बहन करना पड़ता है।

4 करारोपण इस प्रकार भी हो सकता है कि पूँजी में कमी आ जाए। ऐसा होने से भावी उत्पादन पर विपरीत प्रभाव पड़ता है और मितव्ययिता समाप्त हो जाती है।

उक्त सभी कारणों से आज मितव्ययिता के सिद्धान्त को पर्याप्त महत्त्व दिया जाता है और मितव्ययिता का आशय केवल कर वसूल करने में खर्च कम करने से नहीं बल्कि अपव्यय को रोकने से

है। जॉन्सन ने लिखा है, "कर की सर्वोत्तम प्रणाली वही है जिसमें कर वसूल करने की लागत कर से प्राप्त आय के अनुपात में कम से कम हो।" वैगनर, रॉबर्ट, जॉन्स, विन्स्टेड और हॉब्सन के अनुसार मितव्ययिता का नियम एक उचित सिद्धान्त है।

एडम स्मिथ के करारोपण के सिद्धान्तों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से पता चलता है कि उनका पहला सिद्धान्त कर-नीति से सम्बन्धित है तथा कर-नीति का नैतिक और आर्थिक आधार-स्वतन्त्र है। यह सिद्धान्त इसलिए नैतिक है कि उससे उचित-अनुचित करारोपण ज्ञात होता है और आर्थिक इसलिए है कि राज्य संरक्षण में करदाता को प्राप्त आय के आधार पर कर लगाया जाता है। इस प्रथम सिद्धान्त को छोड़कर अन्य सभी सिद्धान्त व्यावहारिक नियम मात्र हैं और वे कर-नीति का आधार निश्चित नहीं करते हैं। शिराज के अनुसार, वास्तव में वे सिद्धान्त नहीं हैं, बल्कि कर अधिकारियों के प्रशासन सम्बन्धी निर्देशन (Administrative Directions) हैं। उदाहरणार्थ—सुविधा का सिद्धान्त यह बताता है कि कर किस समय और कैसे वसूल किए जाएँ? यद्यपि प्रथम सिद्धान्त न्यायशीलता पर आधारित है लेकिन वह दोष रहित नहीं है क्योंकि यह करदेय-क्षमता का कोई निश्चित माप नहीं बताता।

कुछ भी हो, एडम स्मिथ द्वारा प्रतिपादित सिद्धान्त आज उत्तरे ही महत्वपूर्ण है जितने वे उस समय थे जबकि उनका प्रतिपादन किया गया था। प्रो. शिराज ने लिखा है कि 'जितनी सफलता एडम स्मिथ को कर के सिद्धान्त को सूक्ष्म करके सरल और स्पष्ट रखने में मिली है उतनी सफलता अन्य किसी विद्वान् को नहीं मिली। आज एडम स्मिथ के कर सिद्धान्त वित्त के अध्ययन का एक आवश्यक अंग बन गये हैं।"

(ख) करारोपण के अन्य सिद्धान्त

(Other Canons of Taxation)

कुछ बाद के लेखकों ने इन चार सिद्धान्त के अतिरिक्त करारोपण के कुछ नए सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया है, जो निम्नलिखित हैं—

1. उत्पादकता का सिद्धान्त (Canon of Productivity)—प्रसिद्ध अर्थशास्त्री बैस्टेबल ने कर की उत्पादकता पर अधिक बल दिया है। उनके अनुसार राजस्व व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य राज्य के व्यय के लिए आय प्राप्त करना है। उनके अनुसार, राजस्व व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य राज्य के व्यय के लिए आय प्राप्त करना है, अतः अच्छे कर का एक आवश्यक गुण उसकी उत्पादकता होनी चाहिए। दूसरे शब्दों में कर ऐसा होना चाहिए कि सरकार को वर्तमान यथेष्ट आय प्राप्त हो सके और भविष्य में भी वह आय का भ्रौत बना रहे। छोटे-छोटे अनेक ऐसे करों को लगाने की अमेसा जो अनुत्पादक हैं, एक ऐसा बड़ा कर लगाना अधिक उपयुक्त है जो अधिक उत्पादक हो। कर ऐसा होना चाहिए कि करदाता को कर के भार में उत्पादन-शक्ति के ह्रास का अनुभव न हो और उसके उपयोग, आय तथा बचत करने की इच्छा व योग्यता पर बुरा प्रभाव न पड़े। इसका स्वभाविक परिणाम यह होगा कि व्यक्तियों का जीवन-स्तर उन्नतिशील होता रहेगा तथा देश का उत्पादन बढ़ता रहेगा।

प्रो. जे. के. मेहता ने इस सिद्धान्त को मितव्ययिता के सिद्धान्त का ही एक प्रतिरूप बताया है। व्यावहारिक दृष्टि से यही सिद्धान्त सबसे महत्वपूर्ण है। इसका कारण यह है कि सरकारों की वित्तीय आवश्यकताएँ निरन्तर बढ़ती जा रही हैं। कर की उत्पादकता पर वस्तुतः अल्पकालीन और दीर्घकालीन दोनों दृष्टियों से विचार किया जाना चाहिए, क्योंकि यह सम्भव है कि कुछ कर वर्तमान समय में तो उत्पादक प्रतीत हों लेकिन दीर्घकाल में उतने उत्पादक सिद्ध न हो सकें। इसके विपरीत कुछ कर ऐसे भी हो सकते हैं जो अल्पकाल में अधिक उत्पादक सिद्ध हों, लेकिन दीर्घकाल में जाकर उत्पादक बन जाएँ।

2. लोच का सिद्धान्त (Canon of Elasticity)—बैस्टेबल ने लोच के सिद्धान्त पर काफी महत्व दिया है। करारोपण का ढाँचा ऐसा होना चाहिए कि उसे आवश्यकतानुसार घटाया-बढ़ाया जा सके। यदि कर-प्रणाली में लोच का अभाव होगा तो सरकार को सकटकालीन स्थिति में असुविधा का सामना करना होगा। ऐसे अवसर प्रायः आया ही करते हैं जब अधिक धन प्राप्त करने की आवश्यकता होती है। यह आवश्यकता सकटकालीन स्थिति का सामना करने के लिए या विकास कार्यों के लिए अथवा दिन-प्रतिदिन के सरकारी व्यय की पूर्ति के लिए उत्पन्न हो सकती है। अतः कर प्रणाली ऐसी होनी चाहिए कि सरकार को जब अधिक आय की आवश्यकता हो तो अतिरिक्त कर लगाकर वह उसे पूरा कर सके। इस दृष्टि से आय कर महत्वपूर्ण है क्योंकि इसमें पर्याप्त लोच होती है। इसी कारण वर्तमान समय

में यह कर सरकारी आय का एक महत्त्वपूर्ण साधन बना गया है। आयकर की तुलना में सम्पत्ति तथा वस्तुओं पर लगाए जाने वाले कर इतने लोचदार नहीं होते हैं।

3. विविधता का सिद्धान्त (Canon of Diversity)—विविधता के सिद्धान्त का तात्पर्य यह है कि कर-प्रणाली में विभिन्न प्रकार के कर होने चाहिए ताकि नागरिकों का प्रत्येक वर्ग सरकार को धन प्राप्त करने के उत्तरदायित्व में अपना उचित भाग वहन कर सके। विभिन्न करों का गठन इस प्रकार किया जाना चाहिए कि देश का कोई व्यक्ति अपने आप को अपना अशदान देने से न बचा सके। उल्लेखनीय है कि यदि विविधता का अभिप्राय करों की संख्या अधिकाधिक बढ़ाना हो तो यह उचित नहीं है। यदि कर अधिकतम संख्या में होंगे तो उससे मितव्ययिता और उत्पादकता के सिद्धान्त पूरी तरह से लागू नहीं हो पाएँगे। राज्य को बहुसंख्यक करों को एकत्रित करने में अत्यधिक खर्च करना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त अनेक प्रकार के कर लगाने से प्रत्येक कर से केवल थोड़ी-सी ही धनराशि सरकार को आय के रूप में प्राप्त हो सकेगी अतः करों की अनेकता अथवा मिश्रता को उचित नहीं कहा जा सकता। इस प्रकार की विविधता का प्रयोग केवल निश्चित सीमाओं के अन्तर्गत ही होना चाहिए।

4. सरलता का सिद्धान्त (Canon of Simplicity)—कुछ अर्थशास्त्रियों ने सरलता का भी कराधान के एक सिद्धान्त के रूप में उल्लेख किया है। इसके अनुसार कर-प्रणाली के अन्तर्गत कर इस प्रकार लगाए जाने चाहिए कि उनके निर्धारण के उद्देश्य और प्रभाव की जानकारी सरलता से हो कर सध्य करने में कोई कठिनाई न हो तथा करदाता को प्रशासनिक और हिसाब-किताब की कठिनाइयों का सामना न करना पड़े। यदि कर-प्रणाली जटिल होगी तो जनता रादैव सरकार से असन्तुष्ट बनी रहेगी और कर पूरी मात्रा में वसूल नहीं हो पाएगा। इसके अतिरिक्त जटिल कर प्रणाली को समझने के लिए लोगों को वकीलों और विशेषज्ञों से सलाह लेने पर अतिरिक्त खर्च करना पड़ेगा जो व्यर्थ जाएगा और इससे भ्रष्टाचार को प्रोत्साहन मिलेगा। इसमें सन्देह नहीं है कि करदाताओं की सुविधा की दृष्टि से करों में सरलता वाछनीय है। हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि इस सिद्धान्त का अनुगमन सरल काम नहीं है। वास्तविकता यह है कि आधुनिक सरकारों की दिन-प्रतिदिन बढ़ती हुई वित्तीय आवश्यकताओं ने और कराधान को अधिक समान तथा न्यायपूर्ण बनाने की भाँग ने कर-पद्धतियों को उलझनपूर्ण बना दिया है।

5. समन्वय का सिद्धान्त (Canon of Co-ordination)—कुछ लेखकों के मतानुसार कर प्रणाली में समन्वय होना चाहिए। करारोपण ऐसा होना चाहिए कि विभिन्न करों के एकत्रित करने में सीमाओं का उल्लंघन न हो। एक कर अधिकारी दूसरे कर अधिकारी के सीमा-क्षेत्र में प्रवेश न करे और उनमें आपस में समुचित सामंजस्य स्थापित हो जाए। एक लोकतन्त्र में केन्द्र राज्य प्रान्तों तथा स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न कर लगाए जाते हैं जबकि करदाता वही होते हैं। अतः आवश्यक है कि इनके करों के मध्य उचित समन्वय स्थापित किया जाए। विरोधी करों के दोषों को पारस्परिक समन्वय द्वारा दूर किया जा सकता है और एक कर दूसरे कर के लिए पूरक होने का कार्य कर सकता है।

6. वाछनीयता का सिद्धान्त (Canon of Expediency)—वाछनीयता के सिद्धान्त का अभिप्राय यह है कि प्रत्येक कर पर्याप्त सोच-विचार के पश्चात् लगाया जाना चाहिए जिससे प्रत्येक कर के पीछे कोई न कोई आधार बना रहे और उसकी अनिवार्यता प्रकट की जा सके। करदाता में यह विश्वास जाग्रत हो कि उस पर लगाया कर उचित है। लोकतान्त्रिक युग में लोग प्रत्येक कर के सम्बन्ध में यह जानने के इच्छुक होते हैं कि वह कर किन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए लगाया गया है अथवा क्या वह कर उचित है? वे पूर्ण सन्तुष्ट होकर ही नए कराधान को स्वीकार करते हैं और अपना सहयोग देते हैं अन्यथा वे अवांछित कर का भरपूर विरोध करते हैं। अनुचित करों का जनता पर बुरा प्रभाव पड़ता है और वे सरकार की अकर्मण्यता तथा जन-विरोधी विचारधारा के द्योतक होते हैं। अतः जब तक किसी कर का लगाना आवश्यक न हो अर्थात् उसकी वाछनीयता सिद्ध करने के लिए समुचित तथ्य न हो तब तक उस कर को नहीं लगाया जाना चाहिए।

7. परिवर्तनशीलता तथा पर्याप्तता के सिद्धान्त (Canons of Flexibility and Sufficiency)—फिण्डले शिराज के विचार से नम्यता और पर्याप्तता करारोपण के आवश्यक सिद्धान्त होने चाहिए। शिराज के नम्यता का आशय यह बताया है कि कर-प्रणाली इस प्रकार की होना चाहिए कि बिना किसी उधल-पुधल के या परेशानी के नए कर लगाये जा सकें और पुराने कर हटाए जा सकें।

पर्याप्तता बड़ा अस्पष्ट गुण है क्योंकि पर्याप्तता का सम्बन्ध आवश्यकता से है। आय पर्याप्त है या नहीं, यह इस पर निर्भर करता है कि राज्य की आवश्यकताएँ कितनी हैं ? राज्य के निरन्तर घटते हुए कार्यक्षेत्र के कारण यह आवश्यक नहीं रहा है कि जो आय इस वर्ष है वह अगले वर्ष भी पर्याप्त होगी। इसके अतिरिक्त मूल्यों की वृद्धि आज के आर्थिक जगत् की एक सामान्य घटना है अतः आवश्यकताएँ समान रहते हुए भी राजकीय खर्च में वृद्धि हो सकती है और इस वर्ष की पर्याप्त आय अगले वर्ष अपर्याप्त हो सकती है। स्पष्ट है कि पर्याप्तता एक निरपेक्ष शब्द नहीं है वरन् इसका सम्बन्ध अन्य परिस्थितियों से है अतः जब तक उन परिस्थितियों का उल्लेख न किया जाए या तकनीकी दृष्टि से जब तक पर्याप्तता को सापेक्षिक सदर्भ में न देखा जाए, तब तक वह गुण बेकार है।

8. करों की एकरूपता का सिद्धान्त (Canon of Uniformity)—निट्टी और कोनार्ड नामक अर्थशास्त्रियों ने यह सिद्धान्त प्रतिपादित किया है जिसके अनुसार कर एकरूप (Uniform) होना चाहिए परन्तु समरूपता के स्वयं में दो अर्थ हो सकते हैं—प्रथम क्या करो का भार प्रत्येक करदाता पर एक-सा पड़ना चाहिए ? यदि हाँ, तो उससे समान त्याग की ध्वनि निकलती है। द्वितीय, कुछ अर्थशास्त्री एकरूप शब्द का अर्थ कर की दरों का एक-सा होना लगाते हैं। यह अर्थ बड़ा दोषपूर्ण है, क्योंकि प्रत्येक प्रकार के करों की दरें एक-सी नहीं हो सकती। उदाहरण के लिए आयकर की दर तथा विक्रय-कर दर को एक-सा करने में अनेक कठिनाइयाँ उपस्थित हो जाएँगी।

यद्यपि एक अच्छी कर-प्रणाली उपयुक्त सभी सिद्धान्तों पर आधारित होनी चाहिए, लेकिन व्यवहार में यह सम्भव नहीं है कि ये सभी गुण एक ही कर-प्रणाली में प्राप्त हो जाएँ। लुट्ज ने लिखा है, "न तो कोई कर पूर्ण रूप से अच्छा है और न ही कोई कर पूर्ण रूप से खराब।" अतः यह सम्भव है कि किसी एक कर को लगाते समय उक्त सभी नियमों का पालन करना सम्भव न हो। इसलिए व्यक्तिगत करों को न देखकर सम्पूर्ण कर-प्रणाली को देखना उचित है क्योंकि एक कर के दोष अन्य करों द्वारा दूर हो सकते हैं। श्रीमती हिक्स का भी कहना है कि प्रत्येक कर को पृथक्-पृथक् न लेकर सम्पूर्ण कर-व्यवस्था को ध्यान में रखना चाहिए और वांछित निवारण व्यवस्था की स्थापना एक ऐसी क्षतिपूर्क कर-संरचना द्वारा करनी चाहिए जिसमें एक कर के दोष दूसरे करों से दूर हो जाएँ। केवल उन्हीं करों का घटाना करना, जिसमें सभी कर सिद्धान्तों का पालन हो सके, व्यर्थ है। ऐसे कर हैं ही नहीं।"

यह सर्वमान्य है कि सर्वोत्तम कर-प्रणाली में बुरे प्रभाव कम से कम होने चाहिए और एक उपयुक्त कर-प्रणाली यही समझी जा सकती है जिसमें उपरोक्त अधिकांश सिद्धान्तों का समावेश है और ऐसी स्थिति में अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त होगा। अन्त में, करों पर पृथक् रूप से विचार किया जाना उचित नहीं है। उचित यही है कि सरकार के अन्य राजकोषीय उपायों (Fiscal Measures) के साथ करों पर विचार किया जाए, उदाहरणस्वरूप करों का अध्ययन सार्वजनिक व्यय और सार्वजनिक ऋण के साथ किया जा सकता है। वस्तुतः करों को सरकारी सम्पूर्ण आर्थिक नीति का केवल एक अंग मानना चाहिए और यह ध्यान रखना चाहिए कि सरकार की कर-नीति का निर्धारण किसी एक पर नहीं बल्कि अनेक तत्त्वों पर निर्भर है, जैसे—सरकार की आर्थिक तथा राजनीतिक नीति, प्रचलित आर्थिक तथा राजनीतिक दिशाएँ और कराधान का वर्तमान प्रतिरूप तथा ढाँचा।

लिन्डाल का मॉडल

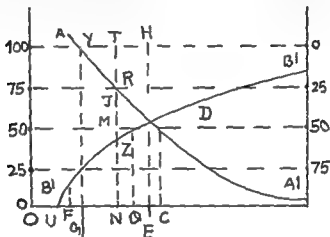
(Model of Lindahl)

कराधान के निर्धारण में लिन्डाल ने अपना एक सिद्धान्त स्थापित किया था जिसे लिन्डाल का मॉडल (Model of Lindahl) के नाम से जाना जाता है। उनके अनुसार लोगों की कर देने की क्षमता एवं राज्य द्वारा प्रदत्त सुविधाओं के अनुपात में कर भार का वितरण होना चाहिए। यह व्यवस्था व्यक्तिगत प्राथमिकताओं (Individual Choice) के अनुसार तीन बिन्दुओं पर निर्भर करती है—

1. सरकारी व्यय और कुल करों की मात्रा।
 2. विभिन्न सामाजिक सुविधाओं के लिए उपलब्ध कराये गये साधनों पर राज्य सरकार के व्यय का बँटवारा।
 3. विभिन्न व्यक्तियों के मध्य करों का कुल बँटवारा।
- ये तीनों बिन्दु एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं अतः इन्हें साथ-साथ रखना अनिवार्य है,

लिन्डाल ने इस मॉडल के लिए बाजार की समान मूल्यीकृत प्रक्रिया (Analogous Pricing Process) को आधार बनाया। उन्होंने दो वर्ग के करदाता A, B तथा एक सामाजिक वस्तु की सकल उत्पाद रखा। इस वस्तु की पूर्ति दोनों A, B करदाताओं को लाभ पहुँचाती है। इस लाभ को सामूहिक उत्पादन (Collective Production) बताया है। A व B इतना अंश देंगे कि उसकी लागत पूरी हो सके। यदि एक अधिक भुगतान करेगा तो दूसरा भुगतान कम करेगा।

लागत के कुछ प्रतिशत का अंश भुगतान की राय B करेगा। उसका विश्लेषण A की नजर में सामाजिक सुविधाओं की पूर्ति अनुसूची (Supply Table) के रूप में होगी। इसी तरह A के प्रस्ताव का विश्लेषण B अपने दृष्टिकोण से पूर्ति अनुसूची के रूप में करेगा। यह चित्र द्वारा नीचे प्रस्तुत है—



लिन्डाल मॉडल

लिन्डाल ने उदाहरण देकर समझाया—कैतिज रेखा पर वस्तुएँ दर्शायी हैं जिस पर माप भी अंकित है। बायीं खड़ी रेखा पर A की लागत का प्रतिशत अंकित है। दायीं खड़ी रेखा पर विपरीत स्थिति में लागत का प्रतिशत अंकित है। A₁ A₂ वक्र A की कुल माँग अनुसूची का प्रतीक है। इसकी स्थिति अनुसार मूल्य का माप लागत के प्रतिशत के रूप में किया जायेगा। A करदाता O G उत्पादन के लिए 100 प्रतिशत लागत देने को तत्पर है जबकि O C उत्पादन के लिए वह 50 प्रतिशत लागत के लिए सहमत है। B₁ B₂ वक्र B करदाता की माँग अनुसूची प्रदर्शित करता है। B₁ B₂ वक्र रेखा B की सामाजिक वस्तुओं की माँग के अनुरूप अर्थात् A की सामाजिक वस्तुओं की पूर्ति प्रदर्शित करता है। संक्षेप में B उत्पादन की मात्रा का प्रतिशत 100 अंश देने को तैयार है। जबकि A को यह निःशुल्क मिल रहा है। B करदाता सामाजिक वस्तुओं की O F मात्रा का 75 प्रतिशत अंशदान देने को तत्पर होता है। जबकि यह मात्रा करदाता A की 25 प्रतिशत ही है। साम्य उत्पादन (Equilibrium Point) उस बिन्दु पर होगा जहाँ A₁ A₂ तथा B₁ B₂ एक दूसरे को काटेंगी। साम्य की स्थिति में दोनों हिस्से 100 पर रहेंगे। इस साम्य अवस्था में A का अंशदान E D प्रतिशत तथा B का अंश D H प्रतिशत है। E C से अधिक वस्तु की कोई मात्रा A B करदाता स्वीकार करने को सहमत होते हैं। यह 100 प्रतिशत से कम होता है। जैसे उत्पादन O C के लिए दोनों का अंश योग J M प्रतिशत कम पड़ेगा। इस स्थिति में O C की पूर्ति नहीं की जा सकती। उत्पादन की यह मात्रा घटानी ही पड़ेगी। O E से कम की किसी भी पूर्ति के लिए दोनों A B करदाता माँगों की अपेक्षा अच्छी कीमत देने को सहमत रहेंगे। उदाहरण के लिए O N पर कुल सहमत लागत से R Z प्रतिशत बढ़ता है। A का भाग NR के भाग के बराबर है। B का भाग O N मात्रा पर व T R मूल्य पर उपलब्ध होगी जबकि वह T Z तक देने को तैयार है। यदि इस स्थिति में B का अंश T Z के बराबर है तो A इस मात्रा को N Z मूल्य में खरीद लेगा। जबकि वह इसके लिए N P तक समर्पण को तैयार है। यदि A अपना अंश N J और B अपने अंश T J पर सहमत है तो दोनों पहले के अनुपात में कम अंश देंगे।

गिर्कवर्त सामाजिक वस्तुओं की इकाई O E तक न पहुँचे दोनों करदाता अधिक मात्राओं का समर्थन करेंगे। सामाजिक सुविधाओं के लिए राजस्व व्यय की प्रक्रिया का निर्धारण वस्तु बाजार की तरह प्रतिस्पर्धा द्वारा होता है। लाभ का आधार विनियम प्रक्रिया राज्य सेवा की मात्रा कर भार के वितरण के साथ निर्धारित होता है। उन्होंने इस प्रकार के कर भार को न्यायोचित माना। यह सिद्धान्त लाभ सिद्धान्त तथा सामर्थ्य-सिद्धान्त को भी स्पष्ट करता है।

एक अच्छी कर-प्रणाली की विशेषताएँ (Characteristics of a Good Tax System)

उपर्युक्त प्रसंग में यह प्रश्न उठता है कि एक उत्तम कर-प्रणाली किसे माना जाए ? व्यावहारिक जगत् में ऐसी कर प्रणाली की कल्पना असम्भव है जो दोषों से सर्वथा मुक्त और पूर्णतया आदर्श हो । विख्यात दार्शनिक एडमण्ड बर्क ने रोचक शब्दों में लिखा है कि कर लगाना और लोगों को प्रसन्न रखना उल्टी प्रकार कठिन है जिस प्रकार मुहब्बत करना और बुद्धिमान होना । किसी समय विशेष में जो कर-प्रणाली उचित हो सकती है वही परिस्थितियों बदलने पर अनुचित बन सकती है । यही कारण है कि भारत में प्रति पाँच वर्ष बाद वित्त आयोग की नियुक्ति होती है जो कर-प्रणाली में उचित सामंजस्य और सुधार करने की सिफारिश करता है ।

एक अच्छी कर-प्रणाली में क्या विशेषताएँ हो यह सरकारी व्यय की प्रकृति सरकारी कार्यों में जनता के विचारों राजकीय नीति देश की आर्थिक दशा और राजनीतिक लक्ष्य आदि अनेक तथ्यों पर निर्भर करता है । एक समय था जब राज्य के पुलिस कार्यों पर जोर दिया जाता था और यह माना जाता था कि राज्य को करारोपण द्वारा लोगों की अधिक आय अपने हाथ में नहीं लेनी चाहिए क्योंकि इसका अर्थ होगा—साधनों का उत्पादक उपयोगों की ओर से अनुत्पादक उपयोगों की ओर अन्तर्गमन । इसके विपरीत कल्याणकारी राज्य के वर्तमान युग में एक अच्छी कर प्रणाली वह है जो राज्य के सभी आवश्यक कर्तव्यों के निर्वाह के लिए पर्याप्त आय का प्रबन्ध कर सके आय का पुनर्वितरण करके गरीबी-अमीरी की खाई को कम करने में सहायक हो आर्थिक स्थिरता की दिशाएँ उत्पन्न करे आदि । एक अच्छी कर पद्धति की जो कल्पना उन्नत देशों में होगी उससे भिन्न कल्पना विकासशील देशों में होगी क्योंकि वहाँ राज्य को आर्थिक क्षेत्र में अधिक सक्रिय और गतिशील योगदान देना होता है । अतः यही कह सकते हैं कि एक अच्छी कर प्रणाली वह हो सकती है जो देश की परिस्थितियों के अनुकूल हो जिसमें अच्छे करों की बहुलता को अर्थात् ऐसे कर हो जो करारोपण के अधिकार सिद्धान्तों को सन्तुष्ट करते हो अधिक आय प्रदान करते हो लोगों की आर्थिक दशा को विपरीत रूप में बहुत कम प्रभावित करते हो तथा उत्पादन के लिए लोगों को प्रोत्साहित करते हो । ऐसी कर प्रणाली के निम्नांकित गुण होने चाहिए—

1. कर, करारोपण सिद्धान्तों के अनुरूप हो—एक आदर्श कर-प्रणाली यही मानी जा सकती है जिसमें करारोपण के विभिन्न सिद्धान्तों की पूर्ति हो यानी उसमें निम्नलिखित विशेषताएँ अधिकाधिक पाई जाएँ—

(i) कर-पद्धति में सत्यता निश्चितता करदाता और सरकार का सुविधा व सरलता तथा मितव्ययिता हो । (ii) कर-पद्धति लोचदार तथा व्यावहारिक हो । (iii) कर-पद्धति का आधार यथासम्भव विस्तृत हो । (iv) कर-प्रणाली उत्पादक हो और उससे वर्तमान समय में ही नहीं वरन् भविष्य में भी आगम श्रौत निरन्तर प्रभावित रहे । (v) कर ऐसे हों जिनसे देश में धन-संचय में बाधा न पड़े । (vi) प्रशासनिक दृष्टि से कर पद्धति सरल और समुचित हो और उसमें भ्रष्टाचार की सम्भावना कम से कम हो । (vii) करों के भार का वितरण उचित हो तथा प्रत्येक कर के अधिक ढींचे में एक निश्चित और उचित स्थान हो ।

2. प्रत्यक्ष और परोक्ष करों में उचित समन्वय हो—प्रत्यक्ष और परोक्ष करों का पृथक्-पृथक् प्रभाव पड़ता है । प्रत्यक्ष करों का भार धनी वर्ग पर और परोक्ष करों का भार प्रायः निर्धन वर्ग पर पड़ता है अतः यदि इनमें से किसी एक—प्रत्यक्ष या परोक्ष कर की प्रधानता है तो देश की कर प्रणाली न्यायसंगत नहीं मानी जा सकती । कर प्रणाली में समता स्थापित करने के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों में उचित समन्वय हो और दोनों प्रकार के कर लगाए जाएँ ताकि कर-भार समाज के विभिन्न वर्गों पर यथासम्भव न्यायोचित रूप में पड़े । यह आवश्यक है कि प्रत्यक्ष करों की संख्या व मात्रा परोक्ष की अपेक्षा अधिक रखी जा सकती है क्योंकि प्रत्यक्ष करों का भार समाज के धनी वर्ग पर अधिक पड़ता है जिससे समाज में धन के वितरण की असमानता में कमी आती है और समाज के कुल लाभ अथवा विकास में सहायता मिलती है ।

3. त्याग की समानता—एक अच्छी कर-प्रणाली उसे माना जा सकता है जिसमें करारोपण द्वारा उपयोगिता जनता से छीन लिए जाने के बाद उसकी आर्थिक स्थिति पर कोई ऐसा प्रभाव न पड़े जो परस्पर दुर्भावना को विकसित करने वाला हो । सही यह मानते हैं कि समाज के प्रत्येक व्यक्ति का यह फर्तव्य है कि वह सरकार के कार्य में थोड़ा-बहुत कर देकर अवश्य योगदान दे । अथवादरवरूप अत्यन्त

निर्धन व्यक्तियों को छोड़ा जा सकता है। यह उचित समझा जाता है कि धनिक वर्ग चूँकि अधिक त्याग कर सकता है अतः निर्धनो की अपेक्षा उस पर भार अधिक पड़ना चाहिए। समानता की दृष्टि से अनुपातिक कर को अच्छा न मानकर प्रगतिशील कर को उचित ठहराया जाता है। प्रगतिशील कर से एक ओर सरकार को आय अधिक प्राप्त होती है और दूसरी ओर इससे देश में धन की असमानताओं में कमी आती है जो आधुनिक समाजवादी अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण और आवश्यक अंग है।

4. बहुकर प्रणाली—सरकार के कार्यक्षेत्र में वृद्धि से सार्वजनिक आय की माँग बढ़ रही है। स्वभावतः इसका दबाव कर-प्रणाली पर पड़ता है। इसी कारण आज बहुकर प्रणाली को अपनाया जाता है। दूसरे शब्दों में, एक अच्छी कर-प्रणाली में विभिन्न करों का इस तरह गठन किया जाता है कि उनके मध्य उचित समन्वय बना रहता है और समाज के सभी करदाताओं की सुविधाओं का ध्यान रखते हुए अधिकतम आय प्राप्त की जा सके।

5 अधिकतम सामाजिक लाभ—कर-प्रणाली को सार्वजनिक वित्त के अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त के अनुरूप होना आवश्यक है। डोल्टन ने स्पष्ट कहा है कि 'करारोपण की सर्वोत्तम प्रणाली वही है जिससे अधिक लाभ मिले अथवा बुरा आर्थिक प्रभाव कम से कम पड़े।' करदाता से जब कर लिया जाता है तो उसे त्याग करना पड़ता है। उसे अपनी आय के उपभोग करने से वंचित कर दिया जाता है अतः कर के रूप में उसे प्राप्त सन्तोष त्याग की मात्रा से अधिक होना चाहिए। यह अनेक तथ्यों पर निर्भर करता है। उदाहरणार्थ यदि उपभोक्ता इस आय से मादक द्रव्य या हानिकारक वस्तुओं का उपभोग करता है तो उसे कर के रूप में प्राप्त किया जाकर जनहित में खर्च करना सर्वथा उचित होगा। दूसरी ओर यह ध्यान रखना होगा कि करारोपण से उत्पादन पर विपरीत प्रभाव न पड़े। जो कर उत्पादन की मात्रा घटा देते हैं उन्हें अच्छा नहीं समझा जाता। आधुनिक युग में इस पर विशेष बल दिया जाता है कि एक अच्छी कर-प्रणाली में ऐसे करों की बहुलता होनी ही चाहिए जो उत्पादन और वितरण पर अछा प्रभाव डाल सके।

6 करदाताओं के अधिकारों और समस्याओं का मूल्यांकन—एक अच्छी कर-पद्धति के लिए आवश्यक है कि उसमें करदाताओं के अधिकारों और समस्याओं का ठीक ठीक मूल्यांकन किया जाए तथा उनके हितों की रक्षा पर समुचित ध्यान दिया जाए। लोकतान्त्रिक ढाँचे में सरकार से अपेक्षा की जाती है कि करदाताओं की समस्याओं को विवेकपूर्ण ढंग से सुलझाया जाए और उनके हितों तथा अधिकारों को पर्याप्त मान्यता दी जाए। कर सम्बन्धी कानूनों को प्रभावपूर्ण और न्यायपूर्ण ढंग से लागू किया जाए तथा ऐसे उपाय किए जाएँ जिनसे करदाताओं का नैतिक स्तर ऊँचा उठे। करों की अदायगी और करों के संग्रह के क्षेत्र में हस्तक्षेप और असुविधा को न्यूनतम करने का प्रयास किया जाए। कर-पद्धति की संरचना ऐसी हो जिससे उत्तेजना तथा रोष को प्रोत्साहन न मिले कर सम्बन्धी दायित्वों से लोग बचने का प्रयत्न न करे करदाता कर अपवचन की दिशा को अलसाम्रद समझे। करों को लागू करने वाले अधिकारी अपने व्यवहार में शिष्ट और सहिष्णु हो।

7. परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप कर व्यवस्था हो—एक अच्छी कर-पद्धति इस रूप में लोचदार होनी चाहिए कि वह अर्थव्यवस्था की बदलती हुई आवश्यकताओं के अनुरूप सुगमता से ढल सके या परिवर्तित हो सके। इससे आर्थिक उतार चढ़ावों पर नियन्त्रण पाया जा सके पूर्ण रोजगार की दिशा में आगे बढ़ा जा सके निरन्तर गतिहीनता की स्थिति से निकला जा सके और मुद्रा-स्फीतिक दशाओं पर अकुश लगाया जा सके।

विकासशील अर्थव्यवस्था में कर पद्धति

(Taxation Policy for Developing Economy)

अथवा

विकास के लिए कर-नीति

(Taxation Policy for Development)

विकासशील अर्थव्यवस्था की कठिनाइयाँ विकसित अर्थव्यवस्था से बहुत भिन्न और विशिष्ट होती हैं अतः उसमें एक भिन्न प्रकार की कर-पद्धति अपनानी पड़ती है जो बाधाओं तथा विपरीत परिस्थितियों के घेरों को तोड़कर आर्थिक विकास को गति दे सके। एण्डले सुन्दरम् एव अग्रवाल ने लिखा है— पिछड़ी अर्थव्यवस्था तथा विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था की समस्याएँ तथा कठिनाइयाँ इस प्रकार की होती हैं कि

उनमें निम्न प्रकार की कर-पद्धति अपनायी पड़ती है। एक पिछड़ी अर्थव्यवस्था (Backward Economy) की सबसे बड़ी आवश्यकता यह है कि उत्पादन के निम्न स्तर एवं निर्धनता के उच्च स्तर के दुष्टचक्र (Vicious Circle) को तोड़ा जाए और समर्थ माँग (Effective Demand) के स्तरों को ऊँचा उठाया जाए तथा इसके द्वारा उत्पादन, रोजगार तथा आय के स्तरों में वृद्धि की जाए। यह वह स्थिति होती है जिसमें सरकार को महत्वपूर्ण रोल अदा करना होता है। करस्थान तथा सरकारी व्यय का सावधानी के साथ उपयोग करके सरकार तीव्र गति से आर्थिक विकास तथा आय का श्रेष्ठतर वितरण कर सकती है और ऐसा करके जनता के आर्थिक कल्याण में वृद्धि कर सकती है।

“एक अच्छी कर-नीति अनिवार्यतः एक व्यापक आर्थिक नीति का ही भाग होती है। एण्डले बुन्दर एव अग्रवाल के शब्दों में एक विकासोन्मुख देश (Developing Country) में कर-नीति (Tax Policy) का दुरुपयोग आर्थिक विकास की गति को तेज करने में किया जाना चाहिए। इस प्रश्न की पूर्ति के लिए कर-पद्धति के द्वारा लोगों में काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की प्रेरणाएँ उत्पन्न की जानी चाहिए जिससे आर्थिक विकास में मदद मिल सके। एक अल्पविकसित देश में मूल संपत्ता पूँजी की कमी तथा पूँजी-निर्माण की धीमी दर होती है अतः कर-नीति और इसी प्रश्न के लिए, सरकारी की सामान्य आर्थिक नीति का निर्देशन इस प्रकार किया जाना चाहिए कि वह लोगों को जोखिम उठाने तथा अधिक विनियोग (Invest) करने के लिए प्रोत्साहित करे तथा उनमें यह भावना उत्पन्न करे कि उनके प्रयत्नों का पुरस्कार अवश्य मिलेगा और इस प्रकार पूँजी के निर्माण में सहायता करे। कराधान को केवल राजस्व की प्राप्ति का साधन नहीं माना जाना चाहिए अपितु दयासम्भव बचत तथा विनियोग के स्तरों को ऊँचा उठाने तथा उनका पोषण करने का साधन भी माना जाना चाहिए अतः कराधान के द्वारा ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि उन सब लोगों को जो बचत करते हैं विनियोग करने की प्रभावपूर्ण प्रेरणाएँ (Incentives) मिलें और जो पहले से ही विनियोग में रुचि रखते हैं उन्हें उत्पादन उद्यमों (Productive Enterprises) में और अधिक विनियोग करने को प्रोत्साहन मिले।

यह बर्क दिया जाता है कि प्रति व्यक्ति न्यून आय बचत और निवेश के उच्च स्तर में एक बहुत बड़ी बाधा है परन्तु यह कथन एक-पक्षीय और वास्तविकता से परे है। जैसा कि एस जे पेटेल ने लिखा है—“यद्यपि नास्त में प्रति व्यक्ति आय नीची है तथापि यह आवश्यक नहीं है कि विकसित देशों को तुलना में यहाँ बचत की सम्भावनी दर काफी नीची हो क्योंकि दोनों तरह के देशों (विकसित और विकासशील) में बचत उत्पन्न करने वाली आय का अनुपात अथवा सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली कुल आय लगभग समान ही पाई जाती है।

एक विकासशील देश में पूँजी की कमी और पूँजी-निर्माण की धीमी दर की गम्भीर समस्या होती है। अतः सरकार की कर-नीति और सामान्य आर्थिक नीति का निर्देशन इस प्रकार होना चाहिए कि लोगों में जोखिम उठाने और अधिक विनियोग करने का उत्साह जागे तथा यह भावना पैदा हो कि उनके आर्थिक प्रयत्नों का समुचित पुरस्कार मिलेगा। एक अच्छी कर-पद्धति का विकासशील अर्थव्यवस्था में यह मुख्य कार्य है कि वह उस अधिक आधिशेष (Economic Surplus) को गतिशील करे जो अर्थव्यवस्था में हाल ही में उत्पन्न हुई हो। विकासशील अर्थव्यवस्था की यह विशिष्ट माँग होती है कि आर्थिक विकास के कारण परमान संचयन और खर्च के बीच का अन्तर है उसका सदुपयोग किया जाए। इस आधिशेष को उत्पादक विनियोगों में लगाया जाए। राजा वेल्लियाह ने लिखा है कि आर्थिक विकास के लिए कर-नीति का कार्य इस आधिशेष को गतिशील बनाना है उसको उत्पादक क्षेत्रों की ओर मोड़ना है और उसके आकार में निरन्तर वृद्धि करना है। ॥१॥ हेतु यह चाहिए कि साधनों को निजी उपभोग से लोक-विनियोग की ओर त्वाय जाए।

आर्थिक विकास की प्रारम्भिक अवस्था में राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है। यदि इस बढ़ती हुई आय को केवल उपभोग के कार्यों में लगाया जाए तो आर्थिक आधिशेष की मात्रा में वृद्धि नहीं होगी। अतः देश के आर्थिक विकास की प्रारम्भिक अवस्था में करारोपण की ऐसी नीति अपनायी चाहिए जिससे उपभोग आय को वृद्धि के अनुपात में न बढ़े। इसके लिए वस्तु कराधान (Commodity Taxation) अथवा परोक्ष करारोपण (Indirect Taxation) की मात्रा को ऊँचा रचना अपेक्षित है। एक विकासशील आर्थिक व्यवस्था में यह आवश्यक है कि करारोपण व्यक्ति की अश्रदान योग्यता के अनुसार किया जाए। व्यक्ति को अश्रदान योग्यता का पता आय के उस भाग से लगाया जा सकता है जिसको वह उत्पादक विनियोग में नहीं लगाता है। तात्पर्य यह है कि इस आधिशेष को उत्पादक कार्यों में लगाया जाना मुख्य उद्देश्य है। किस व्यक्ति में किंवदानी योग्यता है इसका अनुमान अच्छी सरकार ही लगा सकती है।

विकासशील अर्थव्यवस्था में आर्थिक विकास के लिए आवश्यक है कि प्रत्येक व्यक्ति कुछ न कुछ अशदान दे अतः इन अर्थव्यवस्थाओं में अनिवार्य आवश्यकताओं की वस्तुओं पर कर लगाने होते हैं। कर-देय योग्यता सिद्धान्त और कर-भार के वितरण में न्याय सिद्धान्त, इन दोनों आधारों पर विकासशील देशों में कर-पद्धति का निर्धारण कठिन होता है किन्तु यदि व्यापक दृष्टि से देखा जाए तो कर-प्रणाली में न्यायशीलता उत्पन्न करना सम्भव है। न्याय की माँग है कि देश के विभिन्न वर्गों पर आर्थिक समृद्धि के भार का न्यायपूर्ण वितरण हो। दूसरे शब्दों में, उँची आय वाले वर्ग स्वतः अपनी आय अधिक्य के एक उचित भाग को विनियोजित करें और कम आय वाले वर्ग अपने उपभोग को नियमित व नियन्त्रित करें। करारोपण ही इसका एकमात्र उपयुक्त माध्यम बन सकता है अतः करारोपण यथासम्भव सामर्थ्य के आधार पर होना चाहिए।

विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में एक अच्छी कर-पद्धति का अन्य मुख्य लक्षण यह होता है कि मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी प्रवृत्तियों (Inflationary Tendencies) का प्रतिकार किया जाए। प्रायः सभी प्रकार के विकासात्मक खर्च से मुद्रा-प्रसार की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। एक ओर विनियोग की मात्रा बढ़ती है, दूसरी ओर उत्पादन में तत्काल वृद्धि नहीं हो पाती और परिणामस्वरूप उपभोग के लिए वस्तुएँ तत्काल नहीं मिलती। इसका स्वभाविक परिणाम यह होता है कि वस्तुओं की माँग और मूल्य दोनों बढ़ने लगते हैं तथा मुद्रा-स्फीति की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। इस स्थिति को रोकने के लिए करारोपण एक प्रभावशाली और उपयुक्त साधन माना गया है। अधिक लाभ-कर और वस्तु-कर दोनों दिशा में प्रभावशाली सिद्ध हो सकते हैं। भारत में करधान जाँच आयोग (Taxation Enquiry Commission) ने इस सम्बन्ध में विचार व्यक्त किया कि “वे कर, जो प्रत्यक्ष रूप से बड़ी-बड़ी अतिरिक्त आयों पर पड़ते हैं और वस्तु-कर (Commodity Taxes) जो कि मुद्रा-स्फीति के परिणामस्वरूप बड़ी हुई सामान्य क्रय-शक्ति पर पड़ते हैं, मुद्रा-स्फीति विरोधी नीति में अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं।”

कर-प्रणाली का विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में प्रमुख उद्देश्य आय की विषमताओं को कम करना है। करारोपण द्वारा आय के वितरण को समान करके आर्थिक कल्याण में वृद्धि की जा सकती है। अतः कर-प्रणाली ऐसी होनी चाहिए कि जिससे एक ओर तो पूँजी-निर्माण की दर तथा उत्पादन में वृद्धि हो और दूसरी ओर आय का समान वितरण प्रोत्साहित हो। करदाता की दृष्टि से कर इस प्रकार का होना चाहिए कि सभी लोग यह अनुभव करने लगे कि करों के लगाने में औचित्य की प्राथमिकता दी गई है तथा जो धन कर के रूप में उन्हे देना पड़ रहा है उसका उचित उपयोग किया जा रहा है। कर जाँच आयोग (Taxation Enquiry Commission) का मत था कि “आय धन और अवसरों में व्यापक स्तर पर समानता लाना आर्थिक विकास और सामाजिक उन्नति का अभिन्न अंग होना चाहिए। यह माँग, कि करधान के साधनों को सामाजिक न्याय से भी अधिक मात्रा में आय का पुनर्वितरण करने वाले उपाय के रूप में प्रयोग किया जाना चाहिए असम्भव मान कर नहीं छोड़ी जा सकती।”²

अन्त में कर-पद्धति का निर्माण तथा उसका क्रियान्वयन (Implementation) इस प्रकार होना चाहिए कि जनता का कोई भी वर्ग यह अनुभव न करे कि उसके साथ अन्यायपूर्ण व्यवहार किया जा रहा है और यह कि उसके देय भाग से अधिक कर-भार वहन करने की माँग की जा रही है जबकि कुछ अन्य लोगों पर, जिनकी आय न्यूनताधिक रूप से उसके जितनी ही है, कम भार डाला गया है। इसके अतिरिक्त, करदाताओं के मस्तिष्क में यह विश्वास होना चाहिए कि करों के रूप में उन्होंने जो धन दिया है, वह बुद्धिमत्ता के साथ व्यय किया जाएगा। प्रशासनिक अकुशलता, अक्षमता (Incompetence) तथा भ्रष्टाचार (Corruption) के कारण वह बर्बाद नहीं किया जाएगा। एक अच्छी कर-पद्धति की कसौटी यह है कि उसमें इतनी सामर्थ्य हो कि वह सरकार के राजकोषीय आधार पर ऐसा विश्वास उत्पन्न कर सके जो जनता के नैतिक स्तर को बनाए रखे तथा उत्पादकीय प्रयत्नों व आर्थिक प्रगति को प्रोत्साहन दे।

1 2 Taxation Enquiry Commission Report (1953-54) Vol. I, p 145

3 एन्डर्स, मुन्दरग और अग्रवाल लोक अर्थशास्त्र एवं लोक वित्त।

करारोपण में न्याय

(Justice in Taxation : Equal, Equi-Proportional and Equi-Marginal Cost Aggregate Sacrifice)

करो का न्याय पर आधारित होने से तात्पर्य यह है कि कर किससे लिया जाए और किससे नहीं लिया जाए तथा कितना और किस आधार पर लिया जाए आदि पर सरकार न्यायिक दृष्टिकोण से निर्णय ले। यदि करारोपण का वितरण न्यायपूर्ण नहीं होगा तो कुल सामूहिक त्याग (Total Collective Sacrifice) की मात्रा आवश्यकता से बहुत अधिक होगी। करारोपण का भार अधिक प्रतीत होगा और नागरिकों में विद्रोह की भावना जाग्रत होने की सम्भावना बनी रहेगी जिसके परिणामस्वरूप सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के अस्त व्यस्त होने का अन्देशा उत्पन्न हो जाएगा। श्रीमती हिक्स ने कहा है कि रोमन-साम्राज्य के पतन का कारण वृद्धिपूर्ण ढंग से संगठित और विस्तृत कर-प्रणाली थी। फ्रांस की शान्ति का मुख्य कारण भी अन्यायपूर्ण कर-प्रणाली थी जिसमें निर्धन वर्ग की अपेक्षा धनिकों पर कर का भार कम था। अतः आवश्यक है कि सामाजिक आर्थिक तथा राजनीतिक दृष्टिकोण से करारोपण के वितरण में न्याय का ध्यान रखा जाए।

करारोपण में न्याय के आदर्श को प्राप्त करने के लिए समय समय पर अर्थशास्त्रियों ने विभिन्न सिद्धान्त प्रतिपादित किए हैं जिनमें से कुछ मुख्य सिद्धान्त इस प्रकार हैं—

1. वित्तीय सिद्धान्त

(Financial Theory)

यह सिद्धान्त अत्यन्त प्राचीन है। इसके अनुसार करारोपण का एकमात्र ध्येय आय प्राप्त करना है। राज्य को कर इस प्रकार लगाने चाहिए जिससे कि उसे अधिकतम आय उपलब्ध हो सके और जनता विरोध भी कम से कम करे। फ्रांसीसी वित्त मंत्री फास्बर्ट के शब्दों में 'बतख को इस प्रकार मोघो कि वह कम से कम विरोध के साथ चिन्ताएँ'।¹ लोगों में करो के भार का वितरण किस प्रकार किया जाए ताकि करो के रूप में अधिक से अधिक आय प्राप्त हो सके और कम से कम कठिनाई अथवा विरोध पैदा हो यह विचारणीय है।

स्पष्ट है कि कर के वित्तीय सिद्धान्त को लागू करने से काफी अन्याय होगा क्योंकि इस प्रणाली में कर्मों का भार प्रधानतः कमजोर और ऐसे व्यक्तियों पर पड़ेगा जिनकी आवाज नहीं है जबकि प्रभावशाली और पहुँच वाले व्यक्ति तथा सामान्यतः धनी लोग करो के अपने देय भाग की अदायगी से बचे रहेंगे। प्रायः व्यवहार में यही देखा जाता है कि करो के विरोध में क्षमताशील धनी व्यक्ति अधिक चीखते-चिल्लाते हैं। निर्धन व्यक्ति प्रायः प्रत्येक स्थिति को सह लेने और चुपचाप बैठ जाने के अभ्यस्त हो जाते हैं। भारत की निर्धन जनता भाग्य के मोरोसे सन्तोष करके बैठ जाती है।² जाहिर है कि वह वित्तीय सिद्धान्त करारोपण में न्याय की समस्या का समाधान खोजने में असमर्थ है क्योंकि निर्धन व्यक्ति साधनों के अभाव में संगठित होकर विरोध नहीं कर पाएँगे और उन्हीं को अधिक कर-भार वहन करना होगा जो अन्यायपूर्ण होगा। आज के प्रजातान्त्रिक युग में हम करारोपण के इस सिद्धान्त को अत्यावहारिक पुराना और अवाञ्छनीय मानते हैं।

¹ Pluck the goose with as little squeaking as possible

2 लाभ का सिद्धान्त

(Benefit Theory)

इस सिद्धान्त को 'जैसे को तैसा' (Quid pro-quo) सिद्धान्त भी कहते हैं। इस सिद्धान्त के अनुसार करदाता से उतना कर वसूल करना चाहिए जितना लाभ राज्य की सरक्षता में उसे प्राप्त होता है। दूसरे शब्दों में जो मनुष्य जितना अधिक लाभ सरकारी क्रियाओं से प्राप्त करेगा उसको उतना ही अधिक कर देना पड़ेगा। स्पष्ट है कि विभिन्न व्यक्तियों के मध्य उनको सरकार के कार्यों से प्राप्त लाभ के अनुसार कर विभाजन किया जाना चाहिए तभी न्याय के सिद्धान्त का पालन हो सकेगा। तब जो जितनी सेवाएँ अथवा लाभ प्राप्त करेगा उतना ही भाग कर के रूप में देगा।

इस सिद्धान्त के मूल विचारक डिमाकों तथा एरिक लिंडाल हैं। उनके अनुसार 'राज्य को सामाजिक सेवाओं की पूर्ति उस सीमा तक करनी चाहिए जहाँ इन सेवाओं के प्रति व्यक्ति की कुल माँग तथा पूर्ति बराबर हो तथा इन सेवाओं की लागत समस्त व्यक्तियों द्वारा दी गई कीमत के बराबर हो।¹ एडम स्मिथ का मत था कि एक बड़े राष्ट्र के निवासियों के लिए सरकार द्वारा किए जाने वाले खर्च लगभग वैसे ही होते हैं जैसे कि एक बड़ी जायजाद के उन सदस्य किराएदारों के प्रबन्ध सस्था के खर्च जो उस जायदाद में अपने अपने हितों के अनुपात में अरादान देने को बाध्य होते हैं।² प्रसिद्ध अर्थशास्त्री विलियम प्रिटी के शब्दों में 'सरकारी व्यय में योगदान सार्वजनिक शान्ति में उसके भाग तथा हितों के अनुसार होना चाहिए।'³

लिंडाल अपने ऐच्छिक विनिमय सिद्धान्त के आधार पर यह बताता है कि सामाजिक सेवाओं के लिए कितने साधन लगाए जाएँगे एवं इन सेवाओं की लागतों को पूर्ण करने के लिए व्यक्तियों पर कर-भार का वितरण किस प्रकार हो। यहाँ सरकार को यह ज्ञात होने की भाग्यता स्वीकार की जाती है कि किस सेवा के बदले जनता योगदान करने को तैयार है और सामाजिक पदार्थों पर सरकार को कितना खर्च करना चाहिए।

यह सिद्धान्त वैसे तो बड़ा सरल और उचित प्रतीत होता है किन्तु व्यवहार में अपनाने और गम्भीरता से विचार करने पर इसमें अनेक दोष दिखाई देते हैं जो निम्न हैं—

प्रथम करदाता को मिलने वाले लाभ और कर के बीच 'जैसे को तैसा' जैसा कोई सम्बन्ध नहीं होता है।

दूसरे राज्य कर के रूप में जो कुछ लेता है उसे वह प्रायः सामान्य लाभों के लिए खर्च कर देता है अतः इस सर्व या सामान्य हित में यह निश्चय करना अत्यन्त कठिन है कि प्रत्येक व्यक्ति को अलग-अलग कितना लाभ हुआ ?

तीसरे इस सिद्धान्त को सामाजिक सेवाओं में लागू नहीं किया जा सकता क्योंकि सामाजिक सेवाओं जैसे—नि शुल्क शिक्षा, दूध आदि के लिए मूल्य नहीं लेना केवल अनुचित ही नहीं प्रत्युत हास्यास्पद लगता है।

चौथे यह सिद्धान्त अन्यायपूर्ण है क्योंकि इसके अन्तर्गत धनिकों की अपेक्षा निर्धनों को अधिक कर-भार वहन करना पड़ेगा।

पाँचवें यह सिद्धान्त वितरण की समस्या और आर्थिक व्यवस्था में स्थायित्व लाने में असफल है जबकि सार्वजनिक वित्त का मुख्य उद्देश्य स्थायित्व को प्राप्त करना है। उदाहरणार्थ यदि लाभ के अनुसार करारोपण किया जाए तो आय में जो असमानता है उसे दूर नहीं किया जा सकेगा। इसके विपरीत इसको लागू करने के फलस्वरूप आय वितरण की असमानता में तीव्रता से वृद्धि होगी।

छठे यह सिद्धान्त राज्य के कार्य के पैमाने को अनावश्यक रूप से सीमित करता है। जब कभी सरकार कोई नई योजना का निर्माण करेगी तो उसे यह ध्यान रखना होगा कि इससे प्राप्त होने वाले लाभ कौन की क्षतिपूर्ति कर सकेगा या नहीं ? यह कार्य असम्भव नहीं तो अत्यधिक कठिन अवश्य है।

1 R A Murgave The Theory of Public Finance p 64

2 Adam Smith Wealth of the Nations Vol 2 p 310

3 William Price A Treatise of Tax and Contribution, p 91

इसका सीमित प्रयोग सम्भव है और आज बहुत से कर विशेषकर स्थानीय कर इसी आधार पर लगाये जाते हैं। उदाहरणार्थ पानी बिजली गैस आदि। शिवा पर लगने वाली फीस भी उच्च कक्षाओं में बढ़ती जाती है। इसी तरह कक्षा एक ही होने पर भी कला के छात्रों को विज्ञान के छात्रों से कम फीस देनी होती है। प्रो ब्यूहलर ने ठीक ही कहा है 'लाम का सिद्धान्त करारोपण के आधार के रूप में कितना ही असन्तोषजनक क्यों न हो लेकिन करारोपण में यह महत्वपूर्ण स्थान रखता है।

इसकी एक महत्वपूर्ण देन यह है कि सरकारी खर्च द्वारा आर्थिक जीवन में जो योग दिया जाता है उस पर विशेष बल देता है और दूसरे इसको स्पष्ट करता है कि निजी व्यक्ति उत्पादन और उपभोग दोनों के लिए ही राज्य पर निर्भर रहते हैं। यह अवश्य है कि यह सिद्धान्त कसों के भार का सर्वश्रेष्ठ वितरण करने में हमारी सहायता नहीं कर सकता अतः इसे इसकी मूल भावना के साथ स्वीकार नहीं किया जा सकता।

3 सेवा लागत का सिद्धान्त (Cost of Service Theory)

लाम के सिद्धान्त के विपरीत दिशा में सेवा की लागत का सिद्धान्त बन जाता है। लाम का सिद्धान्त यह बताता है कि सरकार को उतनी मात्रा में कर लेना चाहिए जितना करों से लोगों को सामूहिक रूप से लाम प्राप्त होता है। इसके विपरीत सेवा के लागत का सिद्धान्त यह बताता है कि लोगों को लाम अथवा सेवा प्राप्त करने में सरकार का जो खर्च होता है या जो लागत इसे सेवा के बदले प्रदान करनी पड़ती है उसे करों द्वारा प्राप्त किया जाए यानी कर सरकार को उसकी सेवाओं की लागत के रूप में दिए जाने चाहिए। सरकार को कर भार का वितरण इस प्रकार करना चाहिए कि विभिन्न व्यक्तियों या व्यक्ति समूहों से उनको प्रदाय किए गए लाम की लागत प्राप्त हो जाए। प्रो ब्यूहलर के अनुसार बहुत से लेखकों ने सुझाया है कि कर सरकार द्वारा जनता को प्रदान की गई सेवाओं का मूल्य होना चाहिए और जनता को सरकारी सेवाओं को लेने या न लेने का अधिकार प्राप्त होना चाहिए। स्पष्ट है कि इस सिद्धान्त के अनुसार कर मूल्य के समान है।

सेवा की लागत का सिद्धान्त देखने में सरल और उचित प्रतीत होता है परन्तु इसका व्यावहारिक महत्त्व नगण्य है और इसे लागू करना कठिन है। इसके कई महत्वपूर्ण कारण हैं—

प्रथम यह सिद्धान्त कर की परिभाषा के प्रतिकूल है। कर जनता पर लगाया गया अनिवार्य अश्रादान होता है। इसमें जैसे को तैसा का सम्बन्ध नहीं होता। इसके अतिरिक्त यह सामान्य हित के लिए लगाया जाता है।

दूसरे यह सिद्धान्त अव्यावहारिक है। सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली अधिकांश सेवाएँ व्यक्तियों के लिए पृथक् पृथक् न होकर सामूहिक रूप से सम्पूर्ण जनता के लिए होती हैं। इन विभिन्न सेवाओं की लागत को मापने का कोई सही एवं उचित मापदण्ड उपलब्ध नहीं है।

तीसरे लाम के सिद्धान्त की भांति यह सिद्धान्त भी सरकारों के कार्यों के पैमाने को सीमित कर देता है क्योंकि इसके अनुसार सरकार जनता को वही सेवाएँ प्रदान कर सकती है जिनकी लागत का निर्धारण हो सके।

चौथे यह सिद्धान्त अन्यायपूर्ण है। आधुनिक सरकारें अधिकांशतः ऐसी सेवाएँ प्रदान करती हैं जिनसे निर्धन व्यक्ति को अधिक लाभ मिलता है लेकिन यदि इस सिद्धान्त को लागू किया जाए तो इन व्यक्तियों को न केवल उस वस्तु अथवा सेवा का मूल्य चुकाना पड़ेगा जो सरकार द्वारा उन्हें मिलती है बल्कि उसका भार भी वहन करना पड़ेगा है उस व्यवस्था पर खर्च हुआ है। स्पष्ट यह स्थिति अव्यावहारिक और अन्यायपूर्ण होगी।

पाँचवें यह सिद्धान्त राज्य की सदस्यता ऐच्छिक बताती है जबकि वह अनिवार्य होती है।

विभिन्न दोषों के बावजूद यह सिद्धान्त बहुत से क्षेत्रों में सरकार द्वारा प्रयोग में लाया जाता है जैसे—रेल डाक पानी बिजली आदि के मूल्य या दरे निर्धारित करना। इस निर्धारण को वास्तविक रूप में हम 'क्रय मूल्य' की सहा दे सकते हैं 'कर' की नहीं क्योंकि कर में जैसे को तैसा का तत्त्व नहीं होता है।

4 सेवा लाग का सिद्धान्त

(Ability to Pay Theory)

इस सिद्धान्त की चर्चा एडम स्मिथ के करारोपण सम्बन्धी नियमों का वर्णन करते समय कर चुके हैं। यह सिद्धान्त इस पर बल देता है कि प्रत्येक व्यक्ति को अपनी-अपनी योग्यता के अनुसार कर देना चाहिए। समाज में सभी व्यक्तियों की आर्थिक स्थिति समान नहीं होती। यदि समाज को मुख्य रूप से निर्धनों और धनिकों में विभजित करे तो पता लगता है कि धनी वर्ग इतना सम्पन्न है कि वह अतिरिक्त आय रखता है जिसे वह कर के रूप में दे सकता है जबकि निर्धन व्यक्ति को अभी सम्पन्न होने के लिए काफी सुविधाओं की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त कर के रूप में त्याग करने या अधिक त्याग करने की सामर्थ्य भी उनमें नहीं है। अतः न्यायशीलता के दृष्टिकोण से यह उचित है कि प्रत्येक व्यक्ति से करदेय योग्यता के अनुसार कर लिया जाए। एडम स्मिथ ने इसे करारोपण का सिद्धान्त माना है और अपने समता के सिद्धान्त में आगे चलकर यह स्पष्ट कर दिया है कि समानता का आशय यह है कि धनिक वर्ग अधिक कर देने योग्य होता है अतः उस पर अधिक कर लगाया जाना चाहिए जबकि निर्धन वर्ग की करदेय योग्यता कम होती है अतः उसे कर-मुक्त किया जाना चाहिए अथवा उस पर कम मात्रा में कर लगाया जाना चाहिए।

वास्तव में करदेय-योग्यता का सिद्धान्त अन्य सभी सिद्धान्तों की अपेक्षा न्याय के अधिक अनुरूप है। बेस्टन के अनुसार कर-निर्धारण क्षमता का यह एक नैतिक आदर्श सिद्धान्त है और कोहन के शब्दों में क्षमता नैतिक सुन्दरता के विस्तृत सिद्धान्तों की एक प्रणाली है।

आदर्श होते हुए भी व्यावहारिक दृष्टि से यह एक कठिन सिद्धान्त है। प्रथम कठिनाई यही है कि कर-योग्यता किस प्रकार और किस आधार पर निरिधत की जाए तथा दूसरी महत्वपूर्ण कठिनाई यह है कि प्रत्येक मनुष्य की करदेय-क्षमता किस प्रकार आँकी जाए? इस समस्या के हल के लिए अर्थात् करदेय-योग्यता का उचित आधार मालूम करने के लिए समस्या का प्रायः दो दृष्टिकोणों से अध्ययन किया गया है—1 व्यक्तिगत या भावात्मक दृष्टिकोण (Subjectively) तथा 2 वस्तुगत या बाह्य दृष्टिकोण (Objectively)।

1 व्यक्तिगत या भावात्मक दृष्टिकोण (Subjectively)—भावात्मक या व्यक्तिगत दृष्टिकोण से करदाता के मस्तिष्क का अध्ययन किया जाता है अर्थात् करदाता की कर देने की योग्यता का अनुमान उसके कष्ट उठाने की शक्ति असुविधाओं को सहने की शक्ति तथा त्याग करने की शक्ति से लगाया जाता है क्योंकि करदाता को कर देने में कुछ न कुछ भार सहन करना पड़ता है। दूसरे शब्दों में कर अदा करने में कुछ त्याग करना पड़ता है।

व्यक्तिगत दृष्टिकोणों को अपनाने में कुछ स्वाभाविक कठिनाइयाँ उपस्थित होती हैं। करदाता कर अदा करने में जो त्याग (Sacrifice) अनुभव करता है वस्तुतः वह एक मानसिक क्रिया है जिसे जानना अत्यन्त ही कठिन है। किसी व्यक्ति के मस्तिष्क में क्या विचार उठ रहे हैं या कितना कष्ट हो रहा है या कितनी प्रसन्नता हो रही है यह गुणात्मक तत्त्व है मात्रात्मक नहीं। किसी व्यक्ति की मन स्थिति के विषय में अनुमान करना या उसको मापना अथवा किसी अन्य व्यक्ति की मन स्थिति से उसकी तुलना करना यदि सम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है। व्यावहारिक कार्यों के लिए ये कठिनाइयाँ अजेय नहीं हैं। इस सिद्धान्त को कार्य रूप देने के लिए यह मान लिया जाता है कि एक ही वर्ग में रखे जाने वाले व्यक्तियों पर कर का लगभग समान प्रभाव पड़ता है। प्रो पीगू के कथनानुसार 'यद्यपि प्रत्येक व्यक्ति की कुछ विशेषताएँ होती हैं कि सामान्य परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्ति पर समान प्रभाव पड़ता है। दूसरी कठिनाई यह है और जाति भेद तथा शिक्षा व आदतों के कारण भिन्नताएँ होती हैं तथापि हम यही पाते हैं कि इसमें अच्छे व बुरे की समस्या पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। करारोपण से लोगों को त्याग तो अधिक करना पड़ता है परन्तु नैतिकता के दृष्टिकोण से ऐसा करने के प्रभाव अच्छे होते हैं जैसे—शराब पर लगाया गया कर। इसमें शराब पीने वालों को करारोपण के कारण त्याग तो अधिक करना पड़ता है लेकिन शराब का उपयोग कम होता है। इस रूप में कराधान सामाजिक कुरीतियों को दूर करने का माध्यम बन सकता है। प्रो पीगू के विचार में ऐसे करों में त्याग की अपेक्षा इनके अच्छे व बुरे परिणामों पर ही अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। अतः स्पष्ट है कि व्यक्तिगत दृष्टिकोण का महत्त्व

केवल सैदान्तिक रूप में ही नहीं वरन् इसका व्यावहारिक मूल्य भी है। व्यक्तिगत दृष्टिकोण से करारोपण के तीन आधार हैं जो इस प्रकार हैं—

- (क) समान त्याग का सिद्धान्त (Principle of Equal Absolute Sacrifice)
- (ख) समानुपातिक त्याग का सिद्धान्त (Principle of Proportional Sacrifice)
- (ग) न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त (Principle of Minimum Sacrifice)

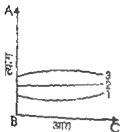
डॉल्टन ने एक अन्य सिद्धान्त का प्रतिपादन किया है और वह है—

- (घ) तटस्थता का सिद्धान्त (Principle of Neutrality)।

(क) समान त्याग का सिद्धान्त—इस सिद्धान्त के अनुसार करारोपण तभी न्यायपूर्ण हो सकता है जबकि प्रत्येक व्यक्ति के लिए त्याग की मात्रा समान हो। डॉल्टन के मत में करारोपण के प्रत्यक्ष द्रव्य-भार का वितरण इस प्रकार होना चाहिए कि सभी करदाताओं पर प्रत्यक्ष वास्तविक भार समान हो। मित ने इस सिद्धान्त को स्पष्ट किया है— राजकीय के एक सिद्धान्त के रूप में करारोपण की समानता का अर्थ है कि सरकार के व्यय के लिए प्रत्येक व्यक्ति द्वारा दिये जाने वाले धन का इस प्रकार निर्धारण किया जाए कि वह प्रत्येक अन्य व्यक्ति की अपेक्षा न्यून या अधिक न हो।

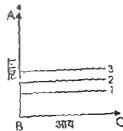
यह ध्यान रखना चाहिए कि त्याग का सम्बन्ध मनुष्य की मानसिक दशा से है जो भिन्न-भिन्न होती है। अतः इसका पता लगाना कठिन है। फिर विभिन्न मनुष्यों के त्याग की तुलना नहीं की जा सकती है। यदि कर लगाने के लिए आय को आधार मान लिया जाए तो समान रूप से त्याग प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित तीन परिस्थितियों की कल्पना की जा सकती है—

1. प्रथम परिस्थिति में जब आय तेजी से बढ़ती जाती है और उपयोगिता हास नियम के अनुसार आय की प्रत्येक वृद्धि के साथ आय की सीमान्त उपयोगिता तीव्र गति से गिरती जाती है तो कर की दर प्रगतिशील होगी। दूररे शब्दों में आय की वृद्धि के साथ-साथ व्यक्ति को अधिक अनुपात में कर देना पड़ेगा। दिया गया चित्र 'अ' यह बताता है कि करो की दरों को तीन प्रकार से प्रगतिशील बनाया जा सकता है। चित्र 'अ' से स्पष्ट है कि जैसे-जैसे तीव्र गति से आय में वृद्धि होती है वैसे-वैसे ही सीमान्त उपयोगिता भी कम होती जाती है। अतः त्याग की समानता प्राप्त करने के लिए आय के साथ-साथ अधिक जैसी दर से कर लगाना आवश्यक होता है।

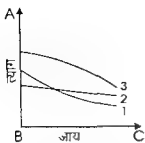


चित्र 'अ'

2. दूसरी परिस्थिति में जब आय धीरे-धीरे बढ़ती है और उसकी सीमान्त उपयोगिता धीरे-धीरे कम होती है तो समान त्याग प्राप्त करने के लिए समानुपातिक करारोपण किया जाएगा अर्थात् जैसी और तेजी आय वाले सभी व्यक्तियों पर समान दर से कर लागू किया जाएगा। सलग्न चित्र 'ब' से स्पष्ट होता है कि तीन दरों में से किसी भी एक को लागू किया जा सकता है। चित्र 'ब' में स्पष्ट है कि आय की धीमी गति से वृद्धि के साथ-साथ आय की सीमान्त उपयोगिता धीमी गति से कम होती जाती है अतः त्याग को समान करने के लिए कर की आनुपातिक दर आवश्यक है।



चित्र 'ब'



चित्र 'स'

3 तीसरी परिस्थिति में यदि आय गिर रही है तो उसके फलस्वरूप आय की सीमान्त इकाइयों से प्रारम्भ में उपयोगिता बढ़ती जाती है। ऐसी अवस्था में समान त्याग करने के लिए प्रतिगामी करारोपण आवश्यक है अर्थात् अधिक आय वाले कम अनुपात में और कम आय वाले अधिक अनुपात में कर देगे। दिए गए चित्र 'स' में बताई गई किसी भी दर से करारोपण हो सकता है। चित्र स से स्पष्ट है कि आय में कमी होने पर सीमान्त उपयोगिता बढ़ती जाती है अतः त्याग की मात्रा समान करने के लिए प्रतिगामी कर लगाना होगा।

उल्लेखनीय है कि उपर्युक्त तीनों चित्रों में वक्र रेखाएँ 1, 2, 3 कर की विभिन्न दरों को प्रकट करती हैं जिनमें से प्रत्येक स्थिति में कोई-सी भी दर प्रयोग की जा सकती है। समान त्याग के सिद्धान्त के अनुसार करों की दर प्रगतिशील प्रतिगामी अथवा समानुपातिक होगी यह आय की सीमान्त उपयोगिता से निर्धारित होगा। यदि सीमान्त उपयोगिता वक्र नीचे की तरफ गिरता हुआ होता है तो करों की दर प्रगतिशील होगी। यदि वक्र की लोच एक के बराबर होगी तो करों की दर समानुपातिक होगी और यदि वक्र की लोच एक से अधिक होगी तो करों की दर प्रतिगामी होगी।

वास्तव में त्याग की समानता का अर्थ स्पष्ट नहीं है। प्रो. पीगू का विचार है कि समान परिस्थितियों के व्यक्तियों के त्याग की समानता का अर्थ तो समझ में आता है परन्तु असमान परिस्थितियों के व्यक्तियों का नहीं। यदि इससे तात्पर्य सभी व्यक्तियों द्वारा समान मात्रा में कर का भुगतान है तो यह अन्यायपूर्ण है क्योंकि सभी व्यक्तियों की द्रव्य की सीमान्त उपयोगिता व करदेय-क्षमता समान नहीं होती है। अतः यह सिद्धान्त लागू करना कठिन है।

(ख) समानुपातिक त्याग का सिद्धान्त—इस सिद्धान्त के अन्तर्गत करदाताओं पर कर का भार समान नहीं रहता बल्कि उनकी आर्थिक शक्ति के अनुपात में निश्चित होता है। दूसरे शब्दों में कर की दर आय के घटने-बढ़ने के साथ कम व अधिक होती रहती है। जिन व्यक्तियों में अधिक त्याग करने की शक्ति होती है वे अधिक धनराशि कर के रूप में देते हैं जिनमें तुलनात्मक रूप से कम शक्ति होती है वे कम धनराशि देते हैं और जिनमें बिल्कुल नहीं है वे करमुक्त रहते हैं। इस पद्धति के अनुसार करारोपण न्यायसंगत होने के लिए प्रगतिशील होना चाहिए। समानुपातिक त्याग के सिद्धान्त के अनुसार करों की दर प्रगतिशील प्रतिगामी अथवा समानुपातिक होगी। यह आय की सीमान्त उपयोगिता एवं औसत उपयोगिता के मध्य পারस्परिक सम्बन्ध से निर्धारित होगा। यदि $MU_y > AU_y$ तो करों की दर प्रगतिशील होगी यदि $MU_y = AU_y$ हो तो करों की दर समानुपातिक होगी और यदि $MU_y < AU_y$ हो तो करों की दर प्रतिगामी होगी।

इसमें कुछ भाग के एक निश्चित अनुपात में लगाया जाता है। उदाहरणस्वरूप मान लीजिए तीन व्यक्ति 'अ', 'ब' तथा 'स' की कुल आय क्रमशः 100 रु, 1,000 रु तथा 10,000 रु है। समानुपातिक त्याग के सिद्धान्त के अनुरूप 10% कर लेने का निर्णय लिया जाता है। ऐसी स्थिति में 'अ' व्यक्ति को 10 रु, 'ब' व्यक्ति को 100 रु तथा 'स' व्यक्ति को 1000 रु कर के रूप में अदा करने होंगे। स्पष्टतः स व्यक्ति को सर्वाधिक धन देना पड़ेगा जबकि 'अ' व्यक्ति को सबसे कम लेकिन तीनों का अनुपातिक त्याग समान होगा। यद्यपि यह सिद्धान्त समान त्याग के सिद्धान्त से अधिक न्यायपूर्ण है लेकिन अभी न्याय की गुंजाइश बची रहती है। जैसाकि सर्वविदित है कम आय वाले व्यक्ति के लिए कर के रूप में दी गई मुद्रा की प्रति इकाई की उपयोगिता अधिक आय वाले व्यक्ति द्वारा कर के रूप में दी गई मुद्रा की प्रति इकाई की उपयोगिता की अपेक्षा निःसन्देह अधिक होगी।

(ग) न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त—त्याग का एक अन्य सिद्धान्त है—न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त। इस सिद्धान्त का प्रतिपादन एजवर्थ तथा कार्वर ने किया है और पीगू तथा डॉल्टन जैसे अर्थशास्त्रियों ने उसका समर्थन किया है। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत कर-भार की समस्या का अध्ययन

सामूहिक रूप में किया जाता है न कि व्यक्तिगत रूप में अर्थात् इस पर बल दिया गया है कि हमें व्यक्तियों के त्याग की अपेक्षा समाज के कुल त्याग पर विचार करना चाहिए। इस सिद्धान्त के अनुसार कर का निर्धारण इस प्रकार किया जाना चाहिए कि सब करदाताओं द्वारा जो कुछ भी त्याग किया जाए उसकी मात्रा कम से कम हो और सामाजिक लाभ अधिकतम हो। यह उसी समय हो सकता है जब सभी करदाताओं का सीमान्त त्याग (Marginal Sacrifice) बराबर हो दूसरे शब्दों में करारोपण इस प्रकार का हो कि प्रत्येक करदाता को मुद्रा की अन्तिम इकाई देने से समान त्याग का अनुभव हो। प्रत्येक व्यक्ति को कर के रूप में एक रुपया अदा करने में उतनी ही त्याग की अनुमति होनी चाहिए जितनी कि एक रुपया अदा करने वाले दूसरे व्यक्ति को होती है। इसको एक उदाहरण द्वारा भली प्रकार समझा जा सकता है।

मान लीजिए तीन व्यक्ति हैं—अ, ब और स। अब हमें दो किन्हीं एक को एक रुपया देना पड़ता है तो उसका त्याग इस प्रकार है—

रुपये की इकाइयाँ	त्याग		
	अ	ब	स
1 रुपया देने में	8	10	16
2 रुपये देने में	10	12	20
3 रुपये देने में	14	16	24
4 रुपये देने में	16	20	30
5 रुपये देने में	20	30	50

अब मान लीजिए कि राज्य 8 रुपये कर के रूप में वसूल करने है तो उसे अ से 4 रुपये ब से 3 रुपये और स से 1 रुपया वसूल करना चाहिए क्योंकि इस स्थिति में सबका सीमान्त त्याग बराबर है अर्थात् 16 इकाइयाँ हैं।

वस्तु में यह अधिकतम सन्तुष्टि (Maximum Satisfaction) अथवा समसीमान्त उपयोगिता (Equi marginal Utility) के सिद्धान्त का विपरीत पहलू है जिसके अनुसार यदि दिये हुए खर्च की सीमान्त उपयोगिता (Marginal Utility) प्रत्येक दशा में एक समान हो तो उस खर्च से अधिकतम सन्तुष्टि प्राप्त की जा सकती है। यदि प्रत्येक करदाता द्वारा किया जाने वाला सीमान्त त्याग बराबर (या लगभग बराबर) हो तो सम्पूर्ण समुदाय का समस्त त्याग (Aggregate Sacrifice) न्यूनतम हो सकता है। इसी कारण से न्यूनतम त्याग के सिद्धान्त को सम-सीमान्त त्याग के सिद्धान्त (Equi marginal Sacrifice Theory) अथवा न्यूनतम समस्त त्याग के सिद्धान्त (Least Aggregate Sacrifice Theory) के नाम से सम्बोधित किया जाता है।

न्यूनतम त्याग का यह सिद्धान्त अर्थशास्त्र के प्रसिद्ध 'क्रमागत उपयोगिता ह्रास नियम' (Law of Diminishing Utility) पर आधारित है जिसके अनुसार आय अधिक होने के साथ-साथ व्यक्ति विशेष के लिए इसकी प्रति इकाई उपयोगिता घट जाती है। अतः बहुत अधिक आय वाले व्यक्तियों की अन्तिम इकाइयाँ यदि कर के रूप में ले ली जाएँ तो ऐसे व्यक्तियों को कोई विशेष कष्ट नहीं होगा। इसके विपरीत न्यून आय वाले को धूँकें उनके रुपये की सीमान्त उपयोगिता अधिक होगी है कर से मुक्त कर दिया जाना चाहिए।

एक उदाहरण देते हुए कह सकते हैं कि यदि न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त लागू किया जाए तो सर्वप्रथम कर उस व्यक्ति पर लगाया जाना चाहिए जिसकी आय अधिकतम हो क्योंकि उस व्यक्ति द्वारा किया जाने वाला त्याग न्यूनतम होगा और जब करारोपण के कारण उसकी आय घटती है तब उसके बाद के दूसरे स्थान के बड़े धनी व्यक्ति के स्तर तक आ जाए तो उन दोनों ही व्यक्तियों पर कर लगाना आरम्भ कर देना चाहिए। इसका कारण यह है कि अब दोनों ही व्यक्तियों को कर के रूप में एक रुपया अदा करने में समान भार महसूस होगा। इसके बाद करारोपण द्वारा उन दोनों ही व्यक्तियों को समाज

के तीसरे स्थान के धनी व्यक्ति के स्तर तक ले आना चाहिए। यह क्रम उस समय तक जारी रहना चाहिए जब तक कि सरकार को यथेष्ट मात्रा में आय प्राप्त न हो जाए। इसका अर्थ यह हुआ कि एक निश्चित स्तर के ऊपर की सभी आयों को करारोपण द्वारा घटा कर उस निश्चित स्तर पर लाना चाहिए। प्रो पीगू ने कहा है, "सम-सीमान्त त्याग की पूर्ण रूप से अपनाई गई प्रणाली में न्यूनतम आय के ऊपर की प्रत्येक आय को काट कर कम कर देने का अर्थ निहित है।"

करारोपण के जिस न्यूनतम त्याग के सिद्धान्त का विवेचन किया है, वह यद्यपि अन्य सिद्धान्तों की अपेक्षा अच्छा है और प्रो पीगू ने इसे 'करारोपण का अन्तिम सिद्धान्त' कहा है तथापि इस सिद्धान्त की अनेक सीमाएँ हैं। ये इस प्रकार हैं—

प्रथम इस सिद्धान्त में करारोपण से उत्पन्न होने वाले भावी परिणामों की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया है। यद्यपि इसमें गतिशील कर-प्रणाली के आधार पर करारोपण किया जाता है लेकिन इस करारोपण से बचत निरुत्साहित होती है। उदाहरणार्थ जब धनिक वर्ग पर अधिक करारोपण होता है तो इसका उनकी बचत क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और पूँजी-निर्माण कम हो जाता है। अन्त में उत्पन्न तथा रोजगार का स्तर गिर जाता है। इसी प्रकार धनी व्यक्तियों पर कर-भार होने से एक ओर उनके त्याग की मात्रा बढ़ेगी और दूसरी ओर बेरोजगारी के कारण निर्धन व्यक्तियों के त्याग की मात्रा में वृद्धि हो जाएगी। फलस्वरूप त्याग की मात्रा भविष्य में वर्तमान की अपेक्षा अधिक हो जाएगी और भविष्य में समाज का कल्याण अधिकतम होने के स्थान पर न्यूनतम हो जाएगा।

दूसरे भिन्न-भिन्न व्यक्तियों के त्यागों का ऐसी रीति से त्याग करना अत्यन्त कठिन है कि कुल त्याग न्यूनतम हो।

तीसरे त्याग एक भावात्मक विचार है अतः त्याग को नाप सकना असम्भव-सा है। फिर कर के रूप में एक रुपये का भुगतान करने से एक व्यक्ति को जो त्याग करना पड़ता है वह सम्भव है कि केवल उसकी आय पर ही निर्भर न हो, बल्कि कुछ अन्य परिस्थितियों जैसे उसके परिवार के आकार आदि पर निर्भर हो यहाँ तक कि यदि इन परिस्थितियों के लिए कुछ भत्ता भी दिया जाए तो इसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती कि कर देने की सामर्थ्य केवल आय की मात्रा पर ही निर्भर नहीं होती वरन् आय के स्रोत और प्रकृति पर भी निर्भर होती है। वास्तव में सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय और काम करके प्राप्त होने वाली आय के बीच तथा स्थिर रहने वाली आय और घटने-बढ़ने वाली आय के बीच महत्वपूर्ण अन्तर है।

चौथे, यदि इस सिद्धान्त को पूर्णतः लागू किया जाए और फलस्वरूप सभी व्यक्तियों को एक निश्चित स्तर तक घटा दिया जाए तो इससे गतिशील कराधान को कोई प्रोत्साहन न मिलकर 'सर्वस्व अपहरण' (Confiscation) की बदावा मिलेगा। लाम तथा आय के कराधान पर नियुक्त ब्रिटिश शाही आयोग (British Royal Commission on Taxation of Profit and Income) के शब्दों में, "न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त केवल ऐसी स्थिति के अतिरिक्त और कहीं लागू नहीं हो सकता जो कि इसके सैद्धान्तिक परिणाम से बहुत दूर ही आग का मार्ग बन्द कर देती है।"

यह कहा जा सकता है कि न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त कर के अच्छे और बुरे परिणामों की ओर ध्यान नहीं देता। यह सैद्धान्तिक अधिक और व्यावहारिक कम है। प्रो पीगू का विचार है कि त्याग की अपेक्षा करो के अच्छे परिणामों की ओर ध्यान देना चाहिए।

2. वस्तुगत अथवा बाह्य दृष्टिकोण से (Objectively)—चूँकि त्याग या व्यक्तिगत सिद्धान्त को लागू करने में अनेक गम्भीर कठिनाइयाँ सामने आती हैं, अतः कुछ लेखकों ने विशेषकर अमेरिका में, कर अदा करने की सामर्थ्य को जाँचने के लिए वस्तुगत दृष्टिकोण का आश्रय लिया है। इस दृष्टिकोण में वे मनुष्य की गवनाओं एवं त्याग की ओर ध्यान नहीं देते वरन् मनुष्य की बाह्य बातों के करदेय-शक्ति का पता लगाते हैं। इन अर्थशास्त्रियों ने करदेय-योग्यता के स्थान पर करदेय-सामर्थ्य शब्दों का प्रयोग किया है। इन लेखकों के अनुसार, मनुष्य की करदेय-सामर्थ्य को चार आधारों से जाना जा सकता है—(क) मनुष्य का उपभोग स्तर या व्यय, (ख) सम्पत्ति, (ग) आय एवं (घ) पारिवारिक आकार।

(क) उपभोग स्तर या व्यय—किसी व्यक्ति का उपभोग या उसका व्यय करदेय-योग्यता का अच्छा माप है। जिस व्यक्ति का जितना अधिक व्यय हो, उससे उतना ही कर वसूल किया जाना चाहिए। हॉब्स, मिल आदि का मत था कि करारोपण उपभोग अथवा व्यय की मात्रा के अनुसार लगाया जाना चाहिए। प्रो. निकोलस काल्डर का मत है कि न्यूनतम सीमा के बाद जिस व्यक्ति का व्यय जितना अधिक हो, उस पर उतना ही करारोपण होना चाहिए। यह विचार इस मान्यता पर आधारित है कि धनी व्यक्ति का व्यय निर्धन व्यक्ति की उपेक्षा कहीं अधिक होता है, अतः अधिक व्यय करने वाले व्यक्ति में करदेय-योग्यता अधिक होती है। वास्तव में करदान-योग्यता को नापने का यह आधार व्यावहारिक रूप से उचित नहीं है। उपभोग को आधार मानकर हम करारोपण को न्यायसंगत नहीं बना सकते क्योंकि—

प्रथम, किसी एक मनुष्य का अधिक व्यय इस बात का निश्चय सूचक नहीं होता कि उसकी करदेय-क्षमता अधिक है। उदाहरणार्थ एक बड़े परिवार का व्यय छोटे परिवार की अपेक्षा अधिक होता है, लेकिन इसका यह आशय नहीं है कि बड़े परिवार की करदेय-योग्यता भी अधिक है।

दूसरे, उपभोग के अनुसार कर लगाने से व्यक्तियों को अपना उपभोग कम करना पड़ेगा। फलस्वरूप शनै-शनै उनकी कार्यक्षमता कम हो जाएगी और अन्ततः देश के उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा, अतः स्पष्ट है कि मनुष्य के उपभोग स्तर या व्यय को करदेय-क्षमता का न्यायसंगत आधार नहीं माना जा सकता।

(ख) सम्पत्ति—सम्पत्ति को कुछ लेखकों ने करदेय-योग्यता का अधिक अच्छा आधार बताया है। इसके अनुसार जिस मनुष्य के पास जितनी अधिक सम्पत्ति हो उससे उतना अधिक कर लेना चाहिए। मनुष्य की सम्पत्ति यह प्रकट करती है कि समाज में उसकी स्थिति कैसी है? जिसके पास जितनी अधिक सम्पत्ति होती है वह उतना ही धनी समझा जाता है। जो अधिक धनी होता है उसकी कर देने की योग्यता अधिक होती है। उस प्रकार सम्पत्ति करदाता की करदेय-योग्यता नापने का एक सबल साधन बन सकता है, परन्तु वास्तव में किसी मनुष्य की सम्पत्ति को करदेय-क्षमता का उचित आधार नहीं माना जा सकता, क्योंकि—

प्रथम, करदेय-क्षमता को नापने में सम्पत्ति हमेशा आधार नहीं हो सकती। कभी-कभी तो सम्पत्ति के आधार पर करदाता की करदेय-योग्यता का बिल्कुल पता नहीं लग पाता। उदाहरणार्थ समाज में अनेक ऐसे व्यक्ति होते हैं जो पहले से ही धनी होते हैं और जिनकी आय यद्यपि अधिक होती है लेकिन मितव्ययी नहीं होने के कारण उनकी कोई सम्पत्ति नहीं होती। यदि सम्पत्ति को दृष्टि में रखकर करदेय-योग्यता का अनुमान लगाया गया तो ऐसे सम्पत्तिहीन व्यक्तियों की करदेय-योग्यता शून्य होगी जबकि आय के आधार पर इनकी करदेय-क्षमता बहुत बढ़ी हुई होगी। वास्तव में उक्त स्थिति में सम्पत्ति को कर देने की योग्यता का आधार मानना मितव्ययिता पर कर लगाना होगा जिसके प्रभाव अनार्थिक हो सकते हैं।

द्वितीय, यह सम्भव है कि समान आकार वाली सम्पत्तियों से समान आय प्राप्त न हो। किसी एक व्यक्ति को अपनी सम्पत्ति से कम आय प्राप्त होती है जबकि दूसरे व्यक्ति को उतनी सम्पत्ति से अधिक आय प्राप्त हो सकती है अतः ऐसी स्थिति में दोनों की समान सम्पत्ति होते हुए भी यह नहीं कहा जा सकता कि उनकी करदेय-योग्यता समान है। इस तरह सम्पत्ति का आधार भ्रामक हो सकता है।

तृतीय, सम्पत्ति के आधार पर व्यक्ति की करदेय-क्षमता का अन्य कारण से भी अनुचित अनुमान लगाया जा सकता है। मान लीजिए, किसी व्यक्ति के पाँच मकान हैं जिनका मासिक किराया 200 रुपये है और दूसरे व्यक्ति के पास केवल एक मकान है जिसका मासिक किराया भी 200 रु. है। इस स्थिति में सम्पत्ति के आधार पर पहले व्यक्ति की करदेय-क्षमता अधिक है और दूसरे की कम जबकि वास्तविकता यह है कि दूसरे व्यक्ति को अधिक कर देना चाहिए क्योंकि उसको सम्पत्ति से अधिक आय प्राप्त होती है।

चतुर्थ, सम्पत्ति का वास्तविक मूल्य अँकना बड़ा कठिन है।

पঞ্চम, सम्पत्ति के आधार पर एक परिणाम यह भी हो सकता है कि एक ओर तो करारोपण अन्यायपूर्ण हो जाए तथा दूसरी ओर व्यक्ति देश में सम्पत्ति एकत्रित करने के लिए निरुत्साहित हों और अमितव्ययी हो जाएँ।

इस प्रकार सम्पत्ति का आधार भी न्यायसंगत नहीं है।

(ग) आय—कुछ विद्वान् 'आय मुद्रा' को कर देने की योग्यता का उचित आधार मानते हैं और आजकल करारोपण का यही आधार है। ऊँची आय वाले व्यक्तियों पर अधिक कर लगाया जाता है और नीची आय वालों पर या तो कर लगता ही नहीं है या नीची दर पर कर लगाया जाता है। दूसरे शब्दों में, कह सकते हैं कि कर देय क्षमता आय के बढ़ने के साथ-साथ बढ़ती है और आय के घटने के साथ-साथ कम हो जाती है परन्तु मौद्रिक आय को करदेय-क्षमता का सन्तोषप्रद प्रमाण नहीं कहा जा सकता, क्योंकि—

प्रथम दो व्यक्तियों की मौद्रिक आय समान अर्थात् बराबर होते हुए भी उनकी करदेय क्षमता अलग-अलग हो सकती है। एक के दायित्व दूसरे की अपेक्षा अधिक हो सकते हैं।

द्वितीय कुछ व्यक्ति आय अपने परिश्रम से अर्जित करते हैं तो कुछ व्यक्तियों को आय अपनी पैतृक सम्पत्ति से प्राप्त होती है अतः ऐसी दशा में कर की दर दोनों व्यक्तियों पर समान नहीं हो सकती।

इन्हीं कठिनाइयों को देखते हुए लॉर्ड स्टैम्स ने कहा है कि अन्य आधारों की तुलना में आय का आधार करदेय क्षमता का एक सर्वोत्तम प्रमाण है।

आधुनिक कर प्रणाली में उपरोक्त सभी बिन्दुओं को ध्यान में रखा जाता है। अब प्रश्न यह है कि करदेय-क्षमता को नापने के लिए व्यक्तिगत अथवा वस्तुगत दोनों दृष्टिकोणों में से कौनसा दृष्टिकोण अधिक उपयुक्त है? करदेय-क्षमता नापने के वस्तुगत आधार ही अधिक उपयुक्त है क्योंकि व्यक्तिगत आधार कदाता के त्याग पर निर्भर करता है और त्याग की भावना मानसिक स्थिति से सम्बन्धित होती है अतः उसे मापा नहीं जा सकता। यह ध्यान रहे कि करदेय-क्षमता सिद्धान्त के दोनों ही दृष्टिकोणों में कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है और यह कह देना अपर्याप्त है कि देश में कर लोगों की कर देने की योग्यता के अनुसार होना चाहिए। वास्तव में इस सिद्धान्त की सबसे बड़ी कमी यह है कि यह करारोपण और करदेय-क्षमता के बीच समन्वय स्थापित करने के लिए कोई उचित माध्यम प्रदान नहीं करता है। न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त इस दिशा में अपूर्ण है। दोनों ही सिद्धान्तों में यह कमी है किन्तु यह सकेत अवश्य होता है कि करारोपण पद्धति प्रगतिशील होनी चाहिए।

निष्कर्षतः यह स्पष्ट है कि लोगों में करो के भार का वितरण किरा प्रकार किया जाए? इस समस्या का अन्य सब सिद्धान्तों से अधिक विश्वास तथा निश्चित हल करदेय-योग्यता का सिद्धान्त ही प्रस्तुत करता है। यहाँ भी कुछ मर्यादाओं का ध्यान रखना होता है। जहाँ तक व्यवहार में करारोपण की नीतियों का सम्बन्ध है वे किसी एक कर सिद्धान्त के आधार पर निर्मित नहीं की जाती हैं। कहीं पर लाभ तथा करदेय क्षमता के सिद्धान्तों को मिला दिया जाता है तो कहीं पर आय प्राप्ति के उद्देश्य को सर्वाधिक महत्व दिया जाता है और करदेय-क्षमता के सिद्धान्त की उपेक्षा कर दी जाती है। अतः यह कहना उचित है कि व्यावहारिकता की दृष्टि से सभी सिद्धान्त अपने-अपने स्थान पर उचित भी हैं और अनुचित भी। किसी कर प्रणाली की न्यायशीलता केवल इसी बात पर आधारित नहीं होती कि कर-भार का वितरण कैसा हो बल्कि इस पर निर्भर करती है कि कराधान का उत्पादन, वितरण और देश में रोजगार के स्तर आदि पर कैसा प्रभाव पड़ रहा है।

आधुनिक मत : अधिकतम कल्याण का सिद्धान्त

(Modern View : Maximum Welfare Principle)

आधुनिक अर्थशास्त्रियों ने कर-भार के उचित वितरण के लिए न्याय सिद्धान्त के स्थान पर कल्याण सिद्धान्त को सर्वोच्च प्राथमिकता दी है। पीगू ने कल्याण को ध्यान में रखकर समान सीमान्त त्याग का सिद्धान्त प्रतिपादित किया है। एजवर्थ ने इसी सिद्धान्त को स्वीकार करते हुए यह विचार प्रकट किया है कि व्यक्तियों द्वारा अपनी-अपनी रुचि के अनुसार उपयोग की गई वस्तुओं पर उनकी आय का वितरण इस प्रकार होना चाहिए जिससे कि वास्तविक अधिकतम कल्याण की प्राप्ति हो साथ ही कल्याण में क्षति कम से कम हो। यह सभी जानते हैं कि आय की प्रत्येक वृद्धि से प्राप्त होने वाली उपयोगिता कम होती है अतः लोगों का कल्याण अधिकतम तभी हो सकता है जब सभी व्यक्तियों की

आय समान हो अर्थात् उसकी सीमान्त उपयोगिताएँ समान हो। इस प्रकार एजवर्थ के अनुसार करारोपण नीति को समान सीमान्त त्याग के आधार पर आधारित करने के उपरान्त समाज को अधिकतम कल्याण प्राप्त हो सकता है।

पीगू ने यह सिद्ध करने की कोशिश की है कि अधिकतम औसत कल्याण करने के लिए न्यूनतम औसत त्याग के सिद्धान्त का प्रयोग करना चाहिए। उनका कथन है कि 'सभी इससे सहमत हैं कि सरकार की क्रियाओं का नियमन इस तरह होना चाहिए कि उससे नागरिकों का कल्याण अधिकतम हो। यही सरकार की सम्पूर्ण कानून प्रणाली की कसौटी है और करारोपण के क्षेत्र में यही न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त है। सिजविक और मार्शल समान त्याग के सिद्धान्त को अच्छा मानते थे। समान त्याग सम्बन्धी सिद्धान्त का सबसे बड़ा दोष यह है कि उसके द्वारा यह ज्ञात नहीं हो पाता कि सभी व्यक्तियों को वास्तविक सन्तोष समान मात्रा में मिल रहा है अथवा नहीं। पीगू ने इसी आधार पर सिजविक के सिद्धान्त को स्वीकार नहीं किया किन्तु वे इस बात का कोई प्रमाण नहीं दे सके हैं और केवल इतना ही कह कर रह गए ¹ कि न्यूनतम औसत त्याग का सिद्धान्त करारोपण का अन्तिम सिद्धान्त है तथा इसकी उपयुक्तता के विषय में उसकी मानसिक धेतना ही बता सकती है।

इसके बाद पीगू ने करारोपण के वितरण पहलू का अध्ययन किया है। उन्होंने बताया कि न्यूनतम औसत त्याग प्राप्त करने के लिए करो का वितरण इस भाँति करना चाहिए कि सभी करदाताओं को भुगतान के लिए किए गये कर की सीमान्त उपयोगिता समान हो। इसका आशय यह है कि समाज को सभी सदस्यों द्वारा किया गया सीमान्त त्याग समान है न कि कुल त्याग। इसलिए कर-प्रणाली का निर्धारण ऐसा होना चाहिए कि न्यूनतम आय की सीमा के ऊपर वाली सभी आयों पर कर का निर्धारण ऐसी दर से हो कि कर लागू होने के बाद सभी आय समान हो जाएँ। दूसरे शब्दों में सरकार सबसे पहले सबसे ऊँची आय पर कर लगाए। तत्पश्चात् मध्य आय वाले वर्गों पर कर लगाए और निम्नतम आय वाले वर्गों को उस समय तक सहायता दे जब तक कि सभी आयों में समानता स्थापित नहीं हो जाती अतः व्यवहार में सबसे अधिक कर भार समाज में ऊँची आय वाले वर्ग को सहन करना होगा अर्थात् अधिकांशतः प्रगतिशील एवं प्रतिगामी करो का उपयोग होगा। वास्तव में कर-भार के वितरण के सम्बन्ध में न्याय के लिए यह आवश्यक है कि करो का भार उन्हीं व्यक्तियों को वहन करना पड़े जो उसको सहन करने योग्य हो लेकिन पूँजीवादी व्यवस्था में इसका प्रभाव ठीक नहीं होगा और इससे व्यवसायी वर्ग में उत्पादन में वृद्धि के प्रति निरुत्साह व्याप्त होगा। अतः यह आवश्यक है कि न्यूनतम औसत त्याग प्राप्त करने के लिए करारोपण में इस ढंग से परिवर्तन किया जाए कि उत्पादन करने की इच्छा पर विपरीत प्रभाव न पड़े।

एकाधिकार और पूर्ण प्रतियोगिता में करापात

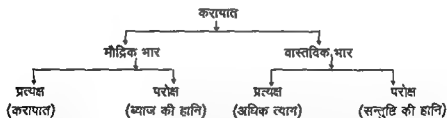
(The Incidence of Taxation under Monopoly and Perfect Competition)

सार्वजनिक वित्त के सम्बन्ध में करापात (Incidence of Taxation) और कर-विवर्तन (Shifting of Taxes) का बड़ा महत्त्व है। व्यावहारिक दृष्टि से यह ज्ञात करना आवश्यक है कि कर का भार किस व्यक्ति को सहन करना पड़ रहा है? करों के भार का न्यायपूर्ण वितरण इसी धारणा से सम्बन्धित है। करापात की समस्या में हम इन प्रश्नों पर विचार करते हैं कि कर का भुगतान वास्तव में कौन कर रहा है? क्या करापात उसी व्यक्ति पर पड़ रहा है जिस पर कर लगाया गया है? अथवा क्या करापात सभी व्यक्तियों पर समान है या असमान। करापात की समस्या इसलिए उठती है कि कर का भार सदैव उस व्यक्ति पर नहीं पड़ता जिससे वह वसूल किया जाता है। जिन व्यक्तियों पर कर का भार पड़ता है वे स्वयं उसे सहन नहीं करते बल्कि दूसरों पर ढाल देते हैं जिससे यह भार दूसरे लोगों को सहन करना पड़ता है। इसे कर-विवर्तन कहते हैं। कर-विवर्तन वह क्रिया है जिसके द्वारा व्यक्ति स्वयं पर लगाए गए करों को दूसरों पर ढाल देते हैं। करापात से अभिप्राय प्रत्यक्ष मौद्रिक-भार (Direct Money Burden) से होता है।

करापात का अर्थ

(Meaning of Incidence of Taxation)

करारोपण से करदाता को कष्ट होता है। कर के रूप में एक भार उस पर आ पड़ता है। कर लगाने की क्रिया के फलस्वरूप जो भार या परिणाम मित्र-मित्र व्यक्तियों पर पड़ता है, वह निम्नानुसार हो सकता है—



कर के प्रत्यक्ष मौद्रिक भार से आशय उस भार से है जो कर चुकाने में करदाता के ऊपर प्रत्यक्ष रूप से पड़ता है। कर का परोक्ष या अप्रत्यक्ष मौद्रिक भार करदाता पर सीधा न पड़ कर परोक्ष रूप से पड़ता है जब वस्तुओं पर कर लगाया जाता है तो उपभोक्ताओं को वस्तुओं का मूल्य कर की मात्रा से अधिक चुकाना पड़ता है। वह अतिरिक्त मौद्रिक भार कर का अप्रत्यक्ष या परोक्ष मौद्रिक भार है। होता यह है कि यदि किसी वस्तु पर विक्रेता कर देता है तो उस कर को उपभोक्ता को विवर्तन (Shift) करने में कुछ समय लगता है। अतः विक्रेता उस वस्तु का मूल्य कर की राशि के अतिरिक्त उस पर हस्तान्तरण की अवधि के ब्याज के रूप में बढ़ा देता है। यह ब्याज की राशि उपभोक्ता पर अतिरिक्त मौद्रिक भार होती है।

कर का वास्तविक भार भी होता है जो प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार से सहन करना पड़ता है। जब उपभोक्ता को करारोपण से वस्तु का मूल्य बढ़ जाने से उस वस्तु पर अधिक व्यय करना पड़ता है जिसके कारण उसका त्याग बढ़ जाता है तो यह कर प्रत्यक्ष वास्तविक भार होता है। दूसरी ओर जब किसी वस्तु का मूल्य बढ़ जाने से उपभोक्ता को बाध्य होकर उसका उपभोग कम करना पड़ता है तो उसकी सन्तुष्टि में कमी आ जाती है और यह कर का अप्रत्यक्ष वास्तविक भार है।

डाल्टन ने कर के जो उक्त चार प्रकार के प्रभाव बताए हैं उन्हें ठीक-ठीक समझने के लिए एक उदाहरण ले सकते हैं। तम्बाकू पर लगा हुआ कर पहले ही उत्पादकों अथवा व्यापारियों से वसूल किया जा सकता है। यदि लोग तम्बाकू के मूल्य को कर की मात्रा के बराबर बढ़ाते हैं तो कर का भार प्रत्यक्ष रूप से उपभोक्ता पर पड़ेगा। उसे तम्बाकू के मूल्य के रूप में पहले से अधिक धन देना होगा और हम कहेंगे कि कर का भार उपभोक्ता पर पड़ रहा है तथा कराघात (Impact) उत्पादकों पर लेकिन यदि उत्पादकों अथवा धोक व्यापारियों ने कर के रूप में कुछ हज़ार रुपये सरकारी खजाने में जमा करा दिए हैं और वे लोग मूल्य में वृद्धि करके इस धन को उपभोक्ताओं से कुछ महीनों या वर्षों में अपना सम्पूर्ण स्टॉक बढ़ाकर वसूल कर पाएँगे तो उन्हें उस धन पर जब तक वह व्यापार में लगा हुआ है और लौटकर नहीं आ जाता है ब्याज की हानि होगी और इस हानि को कर का अप्रत्यक्ष मौद्रिक भार कहा जाएगा। उपभोक्ता को कर के कारण उस वस्तु पर अधिक धन व्यय करना पड़ेगा और इस कारण उसका त्याग बढ़ जाएगा यह कर प्रत्यक्ष वास्तविक भार कहलाएगा। तम्बाकू पर अधिक व्यय करके अथवा मूल्य बढ़ाने के कारण उसके उपभोग में कमी करने से उपभोक्ता की सन्तुष्टि में हानि होगी। उसको अब यह वस्तु कम मात्रा में उपभोग के लिए प्राप्त होगी या किन्हीं और वस्तुओं में उसे कमी करनी पड़ेगी। यह कर का अप्रत्यक्ष वास्तविक भार होगा।

राजस्व के दृष्टिकोण से प्रत्यक्ष मौद्रिक भार (Direct Money Burden) को ही करापात कहते हैं और अन्य प्रकार के कर प्रभावों को करापात के अन्तर्गत नहीं लिया जाता। इस प्रकार करापात के सम्बन्ध में तीन लक्ष्य प्रकट होते हैं—

- (क) करापात मौद्रिक भार है करारोपण से पड़ने वाले अन्य प्रभावों से यहाँ प्रयोजन नहीं है
- (ख) करापात प्रत्यक्ष होना चाहिए एवं
- (ग) करापात उस व्यक्ति पर पड़ता है जिससे कर वसूल किया गया है अथवा वस्तु के क्रेता या विक्रेता पर पड़ता है।

इस प्रसंग में श्रीमती हिक्स के विचार उल्लेखनीय हैं। उन्होंने औपचारिक (Formal) और प्रभावयुक्त (Effective) करापात के बीच भेद बताया है। इनका उपरि (Formal) करापात डॉल्टन के प्रत्यक्ष मौद्रिक भार से मिलता-जुलता है अर्थात् उनके अनुसार कर का प्रत्यक्ष मौद्रिक भार ही कर का उपरि भार है। श्रीमती हिक्स के अनुसार अर्थशास्त्र में हम करदाताओं पर पड़ने वाले करों के भार को दो धारणाओं से सम्बद्ध कर सकते हैं। प्रथम उस राशि की सांख्यिकीय गणना से जिसके अनुसार किसी विशेष अवधि (साधारणतया एक वर्ष) में किसी विशेष कर से आय प्राप्त की जाती है अर्थात् वस्तु का बाजार मूल्य जिस पर कर निर्धारित किया गया है और उसकी उत्पादन लागत के बीच का अन्तर नागरिकों में विभाजित किया जाता है अथवा वैकल्पिक व्यक्तियों की आय का वह अनुपात जो उन लोगों को आय प्रदान नहीं करता जो उन्हें वस्तुएँ या सेवाएँ प्रदान करते हैं अपितु प्रशासनिक सस्थाओं को सामूहिक सन्तुष्टियों के वित्तीय प्रबन्ध को दिया जाता है। इस गणना के परिणाम को कर का औपचारिक भार (Formal Incidence) कहते हैं।

दूसरी ओर श्रीमती हिक्स ने प्रभावपूर्ण करापात का अर्थ कर के विस्तृत प्रभावों से लगाया है। इस प्रकार के अध्ययन में करों से होने वाली प्रतिक्रियाओं और प्रभावों का पता नहीं चलता अतः प्रभावपूर्ण भार के अध्ययन की आवश्यकता होती है। उन्होंने कर के विस्तृत प्रभावों का अध्ययन कर यह निष्कर्ष निकाला है कि किसी कर के सम्पूर्ण आर्थिक परिणामों का पता लगाने के लिए हमें दो चित्र बनाने होंगे व उनकी तुलना करनी होगी—एक वह आर्थिक स्थिति (उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं आयों का वितरण और राशियों का विभाजन) जो विशिष्ट कर के लागू होने से होती है और दूसरी ओर वह आर्थिक

स्थिति जो कर के अभाव में पैदा होती है। तात्पर्य यह है कि कर के प्रभाव मौद्रिक ही नहीं बल्कि विभिन्न प्रकार से पड़ने वाले और विस्तृत होते हैं।

करापात के समझने के लिए निम्नलिखित अन्तर समझ लेना आवश्यक है—

(क) करापात और कराघात में अन्तर (Distinction between Incidence and Impact of a Tax)—जब कोई कर लगाया जाता है तो वह जनता के किसी वर्ग से वसूल किया जाता है। जो व्यक्ति या संस्था सर्वप्रथम सरकार को कर देती है उस पर कराघात होता है। इसके विपरीत जो व्यक्ति वास्तव में कर का भार सहन करता है उस पर कर के भार का करापात (Incidence) होता है। सरकार के रेकार्ड में करदाताओं की पंजीकृत सूची में उस व्यक्ति का नाम होता है जिस पर कर का कराघात होता है। जिस व्यक्ति पर करदेयता होती है उसकी आय में से ही कर की रकम सरकारी खजाने में जमा होती है। यदि यह व्यक्ति सरकारी खजाने में जमा की जाने वाली कर की रकम को किसी अन्य व्यक्ति या व्यक्तियों से वसूल कर लेता है तो यह कहा जाएगा कि प्रथम व्यक्ति पर कर का दबाव या कराघात है लेकिन इस कर का भार दूसरे व्यक्ति पर है। अतः करापात प्रायः उस व्यक्ति पर होता है जिसकी आय कम होती है। यदि व्यक्ति कर को दूसरों पर नहीं डाल सके तब करापात और कराघात दोनों इसी व्यक्ति पर होंगे।

उदाहरणार्थ—मान लीजिए सरकार ने एक दुकान से उसके माल पर 50 रु कर वसूल किया। यहाँ कर का भार या करापात दुकानदार पर होगा। यदि दुकानदार वस्तु का भाव बढ़ाकर खरीददार से 50 रु वसूल कर लेता है तो वह कर-भार खरीददार पर पड़ेगा। यदि दुकानदार वस्तु का मूल्य न बढ़ा पाए और उसे ही 50 रु सहन करने पड़े तो ऐसी स्थिति में करापात और कराघात (Impact) दोनों ही दुकानदार पर पड़ेंगे।

इस प्रकार कर-भार से आशय उस व्यक्ति या व्यक्तियों की खोज से है जो अन्तिम रूप से कर के रूप में हानि उठाते हैं। प्रो पीगू ने लिखा है जो धन सरकारी कोष में पहुँचता है वह किसी की जेब से निकलता है अथवा यदि कर के रूप में सरकार उसे न लेती तो वह धन किसी की जेब में सुरक्षित रहता है। अतः करापात के अन्तर्गत यह ज्ञात किया जाता है कि कर-विवर्तन के कारण क्या है और यह किस सीमा तक किया जाता है। करापात उस व्यक्ति पर होता है जो इसे और किसी पर टाल नहीं सकता।

(ख) करापात और कर के प्रभाव में अन्तर (Distinction between Incidence and Effect of Tax)—करापात और कर के प्रभाव दोनों में अन्तर है। करापात से तो केवल यह स्पष्ट होता है कि करदाता पर मौद्रिक भार कितना पड़ा है अथवा कर की राशि का भुगतान कौन कर रहा है? इसके विपरीत कर के प्रभाव का अर्थ बहुत विस्तृत रूप से लगाया जाता है। कर के प्रभाव में इन दोनों बातों पर अध्ययन किया जाएगा कि करारोपण से करदाता के उपयोग, बचत तथा कार्य करने की इच्छा व शक्ति वस्तुओं के मूल्य आदि पर किस प्रकार के प्रभाव पड़ रहे हैं? क्या किसी कर से वस्तु का उपयोग और बचत हतोत्साहित हुई अथवा प्रोत्साहित हुई? क्या वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि हुई अथवा नहीं हुई तथा इन मूल्य परिवर्तनों से उत्पादक की बिक्री पर तथा उपभोक्ता की उपयोग की मात्रा पर क्या-क्या प्रभाव पड़ा? इन समस्त समस्याओं का अध्ययन कर के प्रभावों के अन्तर्गत किया जाता है। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि करापात के अन्तर्गत केवल करों के प्रत्यक्ष मौद्रिक भार का अध्ययन किया जाता है जबकि कर के प्रभाव के अन्तर्गत करों से उत्पन्न होने वाले समस्त प्रकार के आर्थिक सामाजिक और राजनीतिक परिणामों तथा प्रतिक्रियाओं का अध्ययन होता है।

(ग) करापात और कर विवर्तन में भेद (Distinction between Incidence and Shifting of Tax)—कर-भार से आशय केवल यह है कि कर की राशि का भुगतान वास्तव में कौन करता है अथवा किसी करदाता पर कर का मौद्रिक भार कितना पड़ता है। इसके विपरीत कर-विवर्तन (कर को टालना या कर को अन्तरित करना) का अर्थ है करदाता द्वारा कर के भार को दूसरे व्यक्तियों पर टालना। इस तरह कर-विवर्तन वह क्रिया है जिसके अन्तर्गत एक व्यक्ति करों का भार दूसरे व्यक्ति अथवा विभिन्न व्यक्तियों पर डाल देता है। सरकार को कर की निर्धारित राशि कर-भार पड़ने वाले एक व्यक्ति से मिल जाती है लेकिन वह व्यक्ति मूल्य बढ़ाकर या किसी अन्य ढंग से इसको दूसरों पर डाल देता है।

वास्तव में विवर्तन करदाता की क्षतिपूर्ति है। वह अपनी उस हानि अथवा त्याग को, जो सरकार को कर देने में हुआ है दूसरे से पूरा करता है।

यह भी कहा जा सकता है कि मूल्य में बिना परिवर्तन किए अर्थात् वस्तु का मूल्य बढ़ने की अपेक्षा वस्तु की मात्रा या गुणो में कमी करके कर-भार विवर्तित किया जा सकता है लेकिन यह तर्क उचित नहीं है, क्योंकि ऐसा करना अनैतिक होगा और वस्तु पुराने मूल्य पर ही किन्तु कम मात्रा में देने का वास्तविक अर्थ उस वस्तु का मूल्य बढ़ जाना ही होगा। खरीददार को पहले वाली मात्रा और उसी गुण की वस्तु प्राप्त करने के लिए अब पूर्वपिछा अधिक मूल्य देना पड़ेगा।

करापात की समस्या के अध्ययन का महत्त्व

(Importance of the Study of the Problem of Incidence of Taxation)

आधुनिक युग में करारोपण के बढ़ते हुए महत्त्व के सम्पर्क में यह जानना बहुत आवश्यक है कि किसी कर का भार समाज के विभिन्न वर्गों पर किस प्रकार पड़ रहा है। प्राचीन काल में करारोपण का एकमात्र उद्देश्य आम प्राप्त करना माना जाता था। अतः उस समय करापात के अध्ययन का कोई महत्त्व नहीं था लेकिन आज करारोपण का उद्देश्य केवल आय प्राप्ति ही नहीं है वरन् धन के असमान वितरण को कम करना, उसका उत्पत्ति पर पड़ने वाले प्रभावों को रोकना और सामाजिक-आर्थिक क्रियाओं का नियमन करना भी है। करारोपण की न्यायशीलता इस पर निर्भर है कि उसका भार लोगों पर उनकी कर्तव्य-क्षमता के अनुसार पड़े और यह तब तक सम्भव नहीं है जब तक हमें यह पता न लग जाए कि वस्तुतः विभिन्न करों का मॉड्रिक भार किन-किन व्यक्तियों पर पड़ रहा है। इससे यह जानकारी मिलती है कि कर प्रणाली करदेय सिद्धान्त (Principle of Ability to Pay) के अनुरूप है अथवा नहीं।

वास्तव में कर-विवर्तन के कारण करापात जानने की समस्या जटिल हो जाती है। कर लगाते समय सरकार का उद्देश्य किसी वर्ग विशेष पर कर-भार डालने का होता है, लेकिन कर-विवर्तन के कारण कर-भार वास्तव में किसी दूसरे वर्ग पर हो जाता है और सरकार अपने उद्देश्य को पाने में असफल रहती है। करारोपण में कर-विवर्तन की क्रिया इतनी तीव्र होती है कि यह ज्ञात करना कठिन हो जाता है कि अमुक कर का भार विभिन्न व्यक्तियों पर किसाना पड़ रहा है। प्रत्यक्ष करों में कर-विवर्तन कठिनाई से ही होता है अतः उनके पड़ने वाले करापात की जानकारी चुपचाप से ही जा सकती है। इसके विपरीत अप्रत्यक्ष करों में कर-विवर्तन तीव्र व अधिक होता है। करापात की समस्या के अध्ययन में आने वाली कुछ मुख्य कठिनाइयाँ इस प्रकार हैं—

1. मूल्यों में उच्चावचन—वस्तुओं के मूल्यों में सदा उतार-चढ़ाव होते रहते हैं जिससे वास्तविक कर-भार का सही पता नहीं लग पाता। वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि करारोपण के अतिरिक्त अन्य कारणों से भी होती है, जैसे—वस्तु का अत्यधिक निर्यात, मजदूरी में वृद्धि आदि। ऐसी दशा में यह पता लगाना कठिन होता है कि मूल्य-वृद्धि किस कारण हुई है? यदि यह वृद्धि अरातः करारोपण से और अरातः अन्य कारणों से हुई है तो यह निश्चय करने की समस्या पैदा होती है कि करारोपण के कारण मूल्यों में कितनी वृद्धि हुई?

2. कर-भार एक तुलनात्मक विचार—कर-भार का पता लगाने के लिए पहले यह जानना आवश्यक है कि अलग-अलग व्यक्तियों पर पड़ने वाला कर-भार क्या है और उनकी पारस्परिक तुलना करके यह ज्ञात करना होता है कि किस व्यक्ति या वर्ग-विशेष पर कर का भार अधिक व कम पड़ रहा है। स्पष्ट है कि किसी वर्ग-विशेष पर पड़ने वाले करापात के आधार पर यह निर्णय नहीं किया जा सकता है कि यह व्यक्ति पर दूसरे की अपेक्षा कर के अधिक या कम पड़ रहा है। प्रो. केनन ने लिखा है कि “जो व्यक्ति कर का भुगतान करते हैं उनको कर के लगाने से, उन व्यक्तियों की तुलना में जो कर का भुगतान नहीं करते, कम हानि उठानी पड़ती है। एक व्यक्ति जो पुल पर लगे हुए पुल कर (Bridge Toll) से बचने के लिए प्रतिदिन दो मील का चक्कर लगा कर जाता है, उसको इस कर के हटने से अधिक लाभ होगा अपेक्षाकृत उन व्यक्तियों के जो कर का भुगतान करते हैं।

3. व्यवहार में करापात और कर-प्रभाव में अन्तर बताना कठिन—कर-भार और कर के प्रभावों में सैद्धान्तिक दृष्टि से अन्तर किया जा सकता है लेकिन व्यवहार में इन दोनों के मध्य अन्तर कर पाना कठिन है। कर-भार का अध्ययन करना भी असुविधापूर्ण है। इसके अतिरिक्त करापात के अध्ययन से यह आवश्यक नहीं है कि करापात का वितरण न्यायपूर्ण हो जाए। सरकार किसी कर से सम्बन्धित कर-भार और कर-विवर्तन का अध्ययन करके ऐसे उपाय अपना सकती है कि उसके उद्देश्य की पूर्ति हो जाए अर्थात् कर-भार ऐसे व्यक्तियों पर ही पड़े जिन पर वह इसे डालना चाहती है। किसी देश का वित्तीय सुदृढ़ संचालन तथा सर्वमुखी विकास इस तथ्य पर आधारित है कि वहाँ कर-भार का सही अध्ययन कर समाज पर उसका उचित वितरण किया जाए और करारोपण के प्रभावों का अध्ययन तभी सम्भव है जब हम कर-भार ज्ञात कर लें। सैलिंगमैन ने स्पष्ट लिखा है 'यह कर-भार निर्दिष्ट कर लेने पर सम्भव है कि हम करो के विस्तृत प्रभावों पर विचार कर सकें।

कर-विवर्तन - अर्थ एवं विशेषताएँ

(Shifting of Tax Meaning and Characteristics)

कर-विवर्तन वह क्रिया है जिसके द्वारा एक व्यक्ति स्वयं पर लगाए गए कर-भार को अन्य व्यक्तियों पर डाल देता है। प्रत्येक व्यक्ति कर के भार को टालने की कोशिश करता है। वह इस कार्य में कभी सफल और कभी असफल हो पाता है। सफल न होने की स्थिति में उसे कर-भार स्वयं ही वहन करना पड़ता है। उदाहरणार्थ यदि सरकार श्रमिकों की मजदूरी पर कर लगा देती है तो श्रमिक मालिकों से अधिक मजदूरी की माँग करेंगे और कर को मालिक के ऊपर डालने की कोशिश करेंगे। यदि मालिक मजदूरी में वृद्धि कर देता है तो वह उसे वस्तुओं के मूल्य पर लगा देगा और कर-भार को उपभोक्ताओं से प्राप्त करने की कोशिश करेगा। इस प्रकार मजदूरी में वृद्धि का भार उपभोक्ताओं पर आ पड़ेगा। कुछ कर इस प्रकार के होते हैं कि उनका कर-भार केवल एक बिन्दु तक ही विवर्तित हो पाता है। यदि किसी क्षेत्रीय दुकानदार पर कर लगाया जाए तो दुकानदार कर का भार उपभोक्ताओं पर डाल देता है लेकिन उपभोक्ता इसे किसी के ऊपर नहीं डाल सकते। यदि विवर्तन नहीं होता है तो कर-भार और कराघात दोनों एक ही व्यक्ति पर पड़ते हैं।

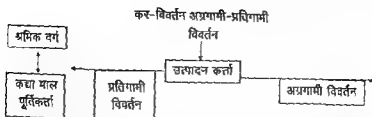
कर-विवर्तन की महत्वपूर्ण विशेषताएँ—कर-विवर्तन की आधारभूत विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं—

(क) एक अथवा अनेक बिन्दुओं पर विवर्तन—जब कभी कर का भार एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति पर, दूसरा तीसरे पर तीसरा चौथे पर और चौथा पाँचवे पर हस्तान्तरित करता रहता है तो कहा जाता है कि कर का विवर्तन कई बिन्दुओं पर हुआ। उदाहरण के लिए मिल-मालिक उत्पादन-कर के भार को वस्तु के मूल्य में वृद्धि करके थोक विक्रेता पर ढकेल देता है थोक विक्रेता इसे फुटकर विक्रेता पर डाल देता है और फुटकर विक्रेता अन्ततः इसे उपभोक्ता पर डाल देता है। इस तरह कई बिन्दुओं पर कर-विवर्तन होता है लेकिन जब कभी वस्तु पर कर लगाकर व्यापारियों द्वारा उपभोक्ता पर ढकेल दिया जाता है और पुनः आगे नहीं ढकेला जाता तब इसे एक बिन्दु से दूसरे बिन्दु पर कर-विवर्तन कहते हैं।

(ख) कर विवर्तन की रीतियाँ—कर-विवर्तन दो प्रकार का हो सकता है—(i) अग्रगामी विवर्तन (Forward Shifting) तथा (ii) प्रतिगामी विवर्तन (Backward Shifting)।

अग्रगामी विवर्तन में कर के भार को आगे की ओर ढकेला जाता है। उदाहरण के लिए व्यापारी वस्तु पर लगे कर को उपभोक्ताओं पर ढकेल दे। यदि वह कर के भार को उपभोक्ताओं पर डालने में असफल हो जाता है तो कर को आगे की ओर ढकेलना कहा जाता है।

प्रतिगामी विवर्तन में कर को पीछे की ओर ढकेला जाता है। कभी-कभी व्यापारी या उत्पादनकर्ता यह अनुमद करता है कि यदि वस्तु का मूल्य बढ़ा दिया जाएगा तो बिक्री कम हो जाएगी अथवा ग्राहक असन्तुष्ट हो जाएंगे। ऐसी स्थिति में वह उन उत्पादक कार्यकर्ताओं की मजदूरी कम करके कर-भार को उन पर हस्तान्तरित करने का प्रयत्न करता है। इस प्रकार का विवर्तन कर को पीछे की ओर ढकेलना अर्थात् प्रतिगामी विवर्तन कहा जाता है। कर-विवर्तन की इन रीतियों पर दिशाओं को हम अग्रगामी विवर्तन द्वारा प्रकट कर सकते हैं—



उल्लेखनीय है कि सोमर्स (Somers) ने कर-विवर्तन को समय के अनुसार तीन भागों में विभाजित किया है—(i) बाजारकालीन विवर्तन, (ii) अल्पकालीन विवर्तन एवं (iii) दीर्घकालीन विवर्तन। बाजारकालीन विवर्तन, वर्तमान पूर्ति की कीमत में परिवर्तन करके किया जाता है। अल्पकालीन विवर्तन तब होता है जब साधनों द्वारा होने वाली मायी पूर्ति की कीमत में परिवर्तन करके विवर्तन किया जाए। इसके विपरीत यदि स्वयं उत्पाद के साधनों की कीमतों में परिवर्तन करके विवर्तन किया जाता है तो इसे दीर्घकालीन विवर्तन कहा जाता है।

(ग) कर-विवर्तन का स्वरूप—कर-विवर्तन के दो रूप हो सकते हैं—प्रथम व्यापारी कर की मात्रा के बराबर वस्तु का मूल्य बढ़ा कर कर-भार को उपभोक्ताओं पर डकेल देता है और द्वितीय, इस प्रणाली में सफल न होने पर वे कर की मात्रा के मूल्य के बराबर वस्तु के गुण या मात्रा अथवा दोनों में कमी कर देते हैं।

(घ) कर-विवर्तन की मात्रा—व्यापारी कर की समस्त रकम उपभोक्ताओं पर टाल देता है या उत्पादकों पर, परन्तु इसमें सफलता न मिलने पर कर का भार उत्पादकों, उपभोक्ता और व्यापारी तीनों को ही सहन करना पड़ता है।

कर-विवर्तन और कर-व्यय में भेद

(Distinction between Shifting and Evasion of Tax)

सोमर्स प्रमदश कर-विवर्तन को कर-व्यय समझने लगते हैं, परन्तु इन दोनों में अन्तर है। कर-विवर्तन का अर्थ है कि करदाता कर के भार को दूसरे व्यक्ति पर डाल देता है जबकि कर-व्यय का अर्थ है कि करदाता ऐसी विधि अपनाता है जिससे उसे कर नहीं देना पड़े। इन दोनों के बीच का अन्तर इस प्रकार स्पष्ट किया जा सकता है—

(i) कर-विवर्तन के अन्तर्गत सरकार को राजस्व की हानि नहीं होती जबकि कर-व्यय में सरकार को हानि होती है।

(ii) कर-विवर्तन में कर-भार किसी न किसी को सहना पड़ता है लेकिन कर-व्यय में कर-भार सहने का प्रश्न ही नहीं उठता।

कर-व्यय एक अवैधानिक गतिविधि है और भ्रष्टाचार का एक अंग है। कर-व्यय की दो विधियाँ हो सकती हैं—(क) वैध विधि, जैसे कोई व्यक्ति चोरी से स्विट्जरलैण्ड से घड़ी भेजकर उसका उपयोग करता है—(ख) अवैध विधि, जैसे यदि कोई व्यक्ति स्विट्जरलैण्ड से घड़ियाँ लेकर बिना आपात कर दिए हुए भारत में चोरी से लाता है या कोई व्यक्ति आय को छिपा कर आय कर से बचना चाहता है तो यह अवैधानिक कर-व्यय है। करदाता हिसाब-किताब दुरुव्यवस्था करके अथवा कर-निर्धारण अधिकारी को घूस देकर सरकार को पूरा कर नहीं देता और पूर्ण अथवा आंशिक कर-भार से छुटकारा पा जाता है। स्पष्ट है कि कर-व्यय एक बेईमानी है लेकिन कर-विवर्तन नियम के अन्तर्गत ईमानदारी से स्वाभाविक रूप में किया गया कृत्य है। इसमें कर की पूर्ण राशि का सरकार को भुगतान किया जाता है, केवल कर-भार कदाप्राप्त द्वारा अन्य व्यक्ति पर डाल दिया जाता है।

यदि नैतिक दृष्टि से देखा जाए तो कर-व्यय और कर-विवर्तन दोनों ही बुरे हैं। कर-विवर्तन में भी नैतिकता का पतन होता है और कर-व्यय में भी लेकिन कर-विवर्तन को उस समय अनैतिक नहीं कहा जा सकता जब सरकार इसी उद्देश्य से इसे कदाप्राप्त लागू करती है कि कर का विवर्तन किया जाए और अप्रत्यक्ष रूप से वाञ्छित व्यक्तियों को ही कर-भार सहन करना पड़े।

कर-भार के कुछ प्राचीन सिद्धान्त

(Some Earlier Theories of Incidence of Taxation)

कर-भार के अनेक सिद्धान्त प्रस्तुत किए जाते रहे हैं किन्तु प्राचीन सिद्धान्तों में से निम्नलिखित दो सिद्धान्त महत्वपूर्ण हैं—

1. कर का सकेन्द्रण सिद्धान्त (Concentration Theory)

इस सिद्धान्त का प्रतिपादन फ्रेन्च निर्वाधावादी अर्थशास्त्रियों ने किया था जिन्हें निर्वाधावादी (Physiocrats) कहा जाता है। उनका कहना था कि कोई कर किसी भी व्यक्ति पर और चाहे कहीं भी लगाया जाए किन्तु अन्ततः वह करदाताओं के एक विशेष वर्ग भूमिपतियों (जमींदारों) पर केन्द्रित होने लगता है अथवा उन्हीं की ओर खिंचने लगता है। निर्वाधावादियों (Physiocrats) का विश्वास था कि केवल कृषि ही एक उत्पादक व्यवसाय है और अन्य सभी उद्योग तथा व्यवसाय अनुत्पादक हैं। केवल कृषि से ही शुद्ध उपज पैदा होती है। चूँकि अन्य वर्गों के लोग शुद्ध उत्पादन (Net Product) नहीं कर पाते अतः वे कर भी अदा नहीं कर सकते और परिणामस्वरूप वे कर-भार को अन्य व्यक्तियों पर ढाल देने के लिए बाध्य हो जाते हैं। केवल कृषक ही धन के अतिरिक्त (Surplus Wealth) में से कर अदा कर सकते हैं जिसका कि वे निर्माण करते हैं। निर्वाधावादियों ने बताया कि कृषकों के अलावा अन्य व्यक्तियों पर जो कर लगाए जाएँगे उनका अन्तरण या विवर्तन (Shifting) अन्य व्यक्तियों की ओर ही होगा। केवल कृषकों पर लगाए गए करों का ही और आगे विवर्तन नहीं हो सकता। करों के विवर्तन या पुनर्विवर्तन (Shifting and Re shifting) की निरन्तर प्रक्रिया के द्वारा सभी कर अन्ततः कृषकों या भूमिपतियों पर ही केन्द्रित हो जाते हैं तथा इसके बाद और आगे इन करों का विवर्तन नहीं हो सकता। चूँकि सभी कर अन्त में जाकर भूमि की शुद्ध आय पर केन्द्रित हो जाते हैं अतः केवल भूमि पर ही कर लगाना उचित है। यह मितव्ययिता की दृष्टि से उचित है कि कर को अप्रत्यक्ष रूप से भूमिपतियों या कृषकों पर ही लगाया जाए।

निर्वाधावादियों ने अपने उक्त तर्कों के आधार पर जिस एक स्तरीय कर का समर्थन किया उसे 'Imot Clinique' कहते थे। उनका यह विचार चाहे तत्कालीन परिस्थितियों में कुछ उपयोगी रहा हो लेकिन आज के युग में इसका कोई महत्त्व नहीं है। आज केवल भूमि ही करारोपण का एक मात्र साधन नहीं है और कृषि के अतिरिक्त अन्य व्यवसाय भी उत्पादक होते हैं। यदि भूमि पर ही करारोपण किया जाएगा तो बड़ी-बड़ी आय वाले अन्य व्यक्ति करारोपण से बच जाएँगे। ऐसा होना समाज में धन के वितरण की असमानताओं में वृद्धि करेगा जो अन्यायपूर्ण होगा। निर्वाधावादियों के इस सिद्धान्त में केवल एक ही गुण है कि कर का भुगतान आधिक्य-आय से चाहता है अन्यथा सब दृष्टियों से यह सिद्धान्त अमान्य है।

2. कर का प्रसरण सिद्धान्त (Diffusion Theory)

कर के सकेन्द्रण सिद्धान्त के बिल्कुल विपरीत एक अन्य प्राचीन सिद्धान्त है कर का प्रसरण या विकेन्द्रण सिद्धान्त। इस सिद्धान्त को केनार्ड फ्रेंच लेखकों ने प्रस्तुत किया था। इस सिद्धान्त के अनुसार कर-विवर्तन उस समय तक होता रहता है जब तक वह सारे समाज पर न छा जाए। कर चाहे किसी भी व्यक्ति पर लगाया जाए प्रत्येक सीढ़े के द्वारा यह क्रेता और विक्रेता के बीच उस समय तक बढ़ता ही रहता है जब तक यह समान रूप से सम्पूर्ण समाज में फैल न जाए। चूँकि कर का अन्ततः प्रभाव सभी पर पड़ता है इसलिए इसमें भेदभाव का प्रश्न ही नहीं उठता। केनार्ड ने कर लगाने की तुलना मनुष्य की किसी एक नाडी या नस में से कुछ रक्त निकालने से की है। इसने कहा है 'यदि किसी व्यक्ति की नस में से खून निकल जाए तो केवल उसी नस में खून की कमी नहीं होती बल्कि सारे शरीर में खून की कमी हो जाती है।

स्पष्ट है कि कर के प्रसरण सिद्धान्त में इसका कोई महत्त्व नहीं है कि प्रारम्भ में किस व्यक्ति पर कर लगाया गया है और यह कितना न्याय तथा अन्यायपूर्ण है क्योंकि बारम्बार किए जाने वाले सीढ़ों और समन्वयों के बाद कर की अन्यायशीलता स्वयं समाप्त हो जाती है और कर का भार समान रूप से बँट जाता है। दूसरे शब्दों में सम्पूर्ण समाज में कर-भार समान रूप से फैल जाता है और इस स्थिति में किसी व्यक्ति

का कर-भार अन्य व्यक्ति के मुकाबले भारी या हल्का नहीं होता। इस सिद्धान्त के आधार पर यह कहा जाता है कि 'एक पुराना कर कर नहीं है।' क्योंकि पुराने कर का भार अन्ततः विभक्त होकर सम्पूर्ण समाज पर फैला होता है और लोग उसके अन्वेषित होकर उसके मनोवैज्ञानिक एवं मौद्रिक भार को भूल जाते हैं। प्रसरण सिद्धान्त के समर्थकों का यह तर्क है कि कर-भार के सिद्धान्त के अध्ययन से कोई लाभ नहीं क्योंकि करो का विवर्तन द्वारा विकेन्द्रित होना एक स्पष्ट सत्य है। प्रसरणवादी अपने सिद्धान्त के समर्थन में घाटे कुछ भी कहे आधुनिक अर्थशास्त्री निम्न आधारों पर इसे अमान्य ठहराते हैं—

(i) यद्यपि कुछ हद तक कर प्रसार हो सकता है लेकिन इसको स्वाभाविक और अनिवार्य मान लेना सर्वथा अनुचित है। बहुत से प्रत्यक्ष कर जैसे—आय-कर छतताधिकार कर ऐसे होते हैं जिनमें विवर्तन सामान्यतः सम्भव नहीं होता।

(ii) यह सिद्धान्त इस अव्यावहारिक मान्यता पर आधारित है कि बाजार में पूर्ण तथा मुक्त प्रतियोगिता पाई जाती है।

(iii) यह मानना उचित नहीं है कि भार का वितरण समान रूप से समाज के सभी व्यक्तियों पर होता है। इसके अतिरिक्त कर-विवर्तन के लिए कुछ विशेष परिस्थितियों की आवश्यकता होती है।

इसमें केवल एक गुण है कि इसने यह स्पष्ट कर दिया है कि कर भार का वाही सही पता लगाना सम्भव नहीं होता।

यदि हम कर के राकेन्द्रण सिद्धान्त और प्रसरण सिद्धान्त की तुलना करें तो दोनों ही सिद्धान्तों में कुछ समानता दिखाई देती है। दोनों सिद्धान्त यह स्वीकार करते हैं कि कर का भुगतान लोगों की आय-आधिक्य में से किया जाता है। अन्तर केवल इतना है कि निर्वाधावादी (Physiocrats) केवल भूमि उपज को आधिक्य मानते हैं जबकि प्रसरण सिद्धान्त के प्रवर्तकों का कहना है कि केवल भूमि से आधिक्य उपज प्राप्त नहीं होती बल्कि प्रत्येक वस्तु से आधिक्य आय उत्पन्न होती है। जहाँ निर्वाधावादी केवल भूमि पर अकेले कर के घसपाती थे वहाँ फ्रांसीसी लेखक अर्थात् प्रसरण सिद्धान्तवादियों ने सभी प्रकार के करों को उपयुक्त बताया है। यदि इन दोनों सिद्धान्तों को व्यक्तिगत रूप में देखें तो न तो निर्वाधावादियों का विचार ही उपयुक्त है और न प्रसरण सिद्धान्त ही मान्य है।

कर-भार का आधुनिक सिद्धान्त - निर्धारक तत्त्व

(Modern Theory of Incidence Determining Factors)

आधुनिक लेखकों ने अर्थ और मूल्य के विश्लेषण को कर भार की समस्या अध्ययन पर लागू किया है। कर-भार या कर का विवर्तन जिन तत्वों से शक्ति होता है वे इस प्रकार हैं—

(i) विनिमय कार्य होना अथवा मूल्यों का आदान प्रदान होना—कर-भार का आधुनिक सिद्धान्त इस पर जोर देता है कि कर का विवर्तन विनिमय द्वारा होता है। पुराने सिद्धान्तों की भाँति आधुनिक सिद्धान्त भी यही मानता है कि कर का भुगतान केवल आधिक्य या अतिरेक में से ही किया जा सकता है और जब किसी व्यक्ति को कोई आधिक्य नहीं मिलता तो वह कर-भार को टालने का प्रयास करता है। आधिक्य या अतिरेक न होने की स्थिति में कर का विवर्तन उस समय तक होता रहेगा जब तक परिस्थितियाँ ऐसी उत्पन्न न हो जाएँ कि उसको आधिक्य प्राप्त होने लगे। यदि किसी ऐसी वस्तु पर कर लगाया जा रहा हो कि उसके क्रेता और विक्रेता दोनों को आधिक्य या बचत प्राप्त हो रही हो तो कर-भार दोनों पर पड़ेगा।

कर-भार का आधुनिक सिद्धान्त यह मानता है कि कर उत्पादन लागत का एक अंग है। जिस प्रकार श्रमिकों और पूँजीपतियों को मजदूरी तथा ब्याज दिया जाता है उसी प्रकार सरकार को कर दिया जाता है। अतः वस्तु का मूल्य इतना होना चाहिए जिससे कर की राशि का भुगतान किया जा सके। यदि वर्तमान मूल्यों से कर की पूर्ति हो जाती है तो इसका अभिप्राय यही है कि वर्तमान मूल्यों पर आधिक्य प्राप्त हो रहा था। यदि कर का भुगतान वर्तमान मूल्यों से नहीं हो पाता तो इस स्थिति में वृद्धि तब तक जारी रहेगी जब तक कि कर का भुगतान पूरा-पूरा न होने लगे। यदि मूल्य में वृद्धि थोड़ी-सी होती है तो कर का कुछ अंश क्रेताओं को सहन करना होगा और शेष अंश विक्रेता सहन करेंगे।

यह स्पष्ट है कि किसी कर-भार का विवर्तन तभी सम्भव है जब विनिमय-कार्य होता है अथवा जब वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य का आदान-प्रदान होता है। यदि मूल्य का आदान-प्रदान नहीं होता तो कर-विवर्तन नहीं हो सकता। वह व्यक्ति जिस पर कर लगाया गया है सदैव अपने कर-भार को दूसरों पर टालने की चेष्टा करता है। इस क्रिया को प्रायः वह वस्तु के मूल्यों में वृद्धि करके ही सम्पन्न करता है। अतः यदि वस्तु के मूल्य का आदान-प्रदान हो जाता है तब तो करदाता कर-भार का विवर्तन करने में सफल हो जाता है और यदि विनिमय-कार्य सम्पन्न नहीं होता तो कर-विवर्तन नहीं कर पाता और कर-भार उसे स्वयं को सहना पड़ता है।

(ii) कर की प्रकृति—करदाता कितना कर दूसरों पर विवर्तित कर सकता है अथवा कर क्रेता और विक्रेता पर कितने-कितने अंश में पड़ेगा यह कई बातों पर निर्भर करता है जैसे—कर की प्रकृति उत्पादन की परिस्थितियाँ वस्तु की माँग आदि। कर की प्रकृति से आशय है कि कर किसी वस्तु पर लगाया जाता है या आय पर या सम्पत्ति पर या उत्पादन अथवा विक्रय पर।

(iii) उत्पादन की परिस्थितियाँ—कर-विवर्तन वस्तु के उत्पादन की परिस्थितियों पर निर्भर करता है जैसे वस्तु का उत्पादन पूर्ण प्रतियोगिता में हो रहा है या एकाधिकार अथवा अपूर्ण प्रतियोगिता में और उत्पत्ति का कौन-सा नियम लागू हो रहा है अर्थात् उत्पादन के बढ़ते हुए या घटते हुए या स्थिर नियमों में से किसके अन्तर्गत हो रहा है।

(iv) माँग व पूर्ति की लोच—कर-भार का निर्माण माँग और पूर्ति की लोच पर निर्भर करता है अर्थात् यह देखना होता है कि वस्तु की माँग की लोच कैसी है? इसी तरह वस्तु की पूर्ति की लोच किस प्रकार की है? वस्तु की पूर्ति जितनी अधिक लोचदार (Elastic Supply) होती है व्यवसायी वस्तु की पूर्ति को घटाकर और इसके मूल्य को बढ़ाकर कर-भार को क्रेताओं पर ढकेलने में अधिक सफल हो पाता है लेकिन यदि वस्तु की माँग लोचदार (Elastic Demand) होती है तो क्रेता माँग की चेष्टा करते हैं और माँग जितनी अधिक होती है क्रेता कर-भार को उल्टा ढकेलने में उतना ही अधिक सफल होता है। अतः करारोपित वस्तु के विक्रेता कर-भार को क्रेताओं पर ढकेलने का प्रयत्न करते हैं और क्रेता इसे विक्रेताओं पर बापस डालने की चेष्टा करते हैं। इसके परिणामस्वरूप कर-भार वस्तुओं के क्रेताओं और विक्रेता की सापेक्षिक सौदा करने की शक्ति (Relative Bargaining Powers) के अनुसार दोनों पक्षों पर डाला जाता है। स्पष्ट है कि वस्तु करो में क्रेता-विक्रेताओं की यह सौदा-शक्ति (Bargaining Power) वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच पर निर्भर करती है।

(v) स्थानापन्न वस्तुओं की उपलब्धता—कर-भार स्थानापन्न वस्तुओं की उपलब्धता से शासित होता है। यदि कर लगी वस्तु की स्थानापन्न वस्तुएँ सुलभ होती हैं तो कर-भार प्रायः विक्रेताओं पर पड़ता है और यदि स्थानापन्न वस्तुएँ सुलभ नहीं होती हैं तो कर-भार क्रेताओं पर पड़ा करता है।

(vi) कर की मात्रा—यदि कर की मात्रा कम होती है तो उत्पादक अथवा विक्रेता इस भार को स्वयं वहन कर लेता है और यदि कर की मात्रा अधिक होती है तो कर-भार क्रेताओं पर पड़ता है। बड़ी मात्रा में लगाया गया कर प्रायः क्रेता और विक्रेता दोनों पर ही किसी न किसी अनुपात में पड़ता है।

(vii) श्रम व पूँजी की गतिशीलता—यदि श्रम और पूँजी गतिशील है तो कर-भार उपनोक्ताओं पर पड़ा करता है और यदि वे गतिशील नहीं है तो कर-भार स्वयं उत्पादकों को वहन करना पड़ता है।

(viii) अन्य परिस्थितियाँ—कर-भार एवं कर-विवर्तन सम्बन्धी समस्या पर कुछ अन्य बातों का प्रभाव पड़ता है जैसे जिस क्षेत्र में कर लागू किया गया है उसका आकार तथा कर-धारा की प्रवृत्ति विभिन्न प्रकार की दरें कर का मौलिक दबाव एवं राजकोषीय नीति। यदि कर बहुत ऊँचा होता है तो कर-भार का विवर्तन होना कठिन हो जाता है। एक विशेष क्षेत्र में लगे हुए उत्पादन-कर का भुगतान करने से लोग बच सकते हैं यदि वे उसी वस्तु को अन्य स्थान से खरीदने का निश्चय कर लें।

स्थानीय करों की अपेक्षा सम्पूर्ण देश पर लगे हुए कर-भार का विवर्तन सुगमतापूर्वक हो सकता है। इसका कारण यह है कि उनमें एकरूपता होती है और वे एक विस्तृत क्षेत्र में लागू किए जाते हैं। उन करों का भार जिनका आधार बड़ा विस्तृत होता है उन करों की अपेक्षा जो कुछ व्यक्तियों अथवा वस्तुओं पर लागू किए जाते हैं अपेक्षाकृत सरलता से टाला जा सकता है।

प्रतियोगिता करों का विवर्तन इतना सरल नहीं होता, विशेषकर उस समय जब उनका भार मित्र-मित्र व्यक्तियों और सागठों पर मित्र-मित्र प्रकार से पड़ रहा हो। वस्तुओं पर विशेष दरों से लगने वाले करों का भार हल्की विप्रेम और कम मूल्य वाली वस्तुओं पर अधिक पड़ता है इसीलिए कर-विवर्तन सरलता से नहीं किया जा सकता। कर की दरें जितनी ऊँची और सरल होती हैं, कर का विवर्तन प्रायः उतना कठिन होता है, क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति में यह स्वाभाविक प्रवृत्ति होती है कि वह कर-भार से बचना चाहता है।

कर-विवर्तन किस सीमा तक हो सकता है, यह इस पर निर्भर करता है कि कर को किस समूह पर लागू किया गया है। उदाहरणार्थ, जो कर उत्पादकों पर लगता है उसका विवर्तन अपेक्षाकृत सरलता से हो जाता है। इसके विपरीत उपभोक्ताओं पर लगे हुए कर का विवर्तन नहीं हो सकता क्योंकि वस्तुओं के क्रय-विक्रय में उपभोक्ताओं के बाद और कोई ऐसा व्यक्ति शेष नहीं बचता जिस पर करों का विवर्तन किया जा सके। कर-भार के विवर्तन की सीमा का निर्धारण राजकोषीय नीति से भी होता है। कभी-कभी सरकार करापात के विवर्तन को वैधानिक और अनिवार्य घोषित कर देती है।

पूर्ण प्रतियोगिता में करापात

(Incidence of Tax Under Perfect Competition)

करापात व कर-विवर्तन में आधुनिक विचार और निर्धारक तत्त्वों पर समीक्षा के बाद मुख्य श्रेणियों के करों के लिए विवर्तन की प्रक्रिया (Process of Shifting of Tax) पर विचार करेंगे।

वास्तव में कर एक भार है अतः प्रतियोगी अर्थव्यवस्था में करापात होने पर उसका भार क्रेता और विक्रेता परस्पर एक-दूसरे पर टालने का प्रयास करते हैं। पूर्ण प्रतियोगिता में क्रेता और विक्रेताओं की संख्या बहुत अधिक हुआ करती है, अतः कोई एक विक्रेता अपने निजी प्रयत्नों से वस्तु का मूल्य में परिवर्तन नहीं कर पाता क्योंकि वह तो कुल पूर्ति का एक थोड़ा-सा भाग ही उत्पन्न कर रहा होता है। इसके फलस्वरूप पूर्ण-प्रतियोगिता की अवस्था में प्रत्येक उत्पादक को अन्ततः बाजार मूल्य पर ही अपनी वस्तु बेचना पड़ती है। जब कभी सरकार किसी वस्तु पर कर लगा देती है तो व्यापारी अथवा उत्पादक वस्तु का मूल्य बढ़ाकर उसे उपभोक्ताओं पर टालने का प्रयत्न करते हैं और उपभोक्ता इसे व्यापारियों एवं उत्पादकों पर ढकेलने का प्रयत्न करते हैं। कर विवर्तन मुख्य रूप से तीन तत्वों पर निर्भर करता है—

(1) वस्तु की माँग व पूर्ति लोच (Elasticity of Demand and Supply)

(2) कर का स्वरूप (Coverage of Taxation)

(3) समय (Time Period)

ये दोनों वर्ग अपने-अपने प्रयत्नों में कहीं तक सफल होते हैं यह सफलता निम्नलिखित कारकों पर निर्भर करती है—

(1) वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच

किसी वस्तु पर लगाए गए कर का भार किस अंश तक क्रेता पर और किस हद तक विक्रेता पर पड़ेगा, यह इस पर निर्भर करता है कि वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच कैसी है।

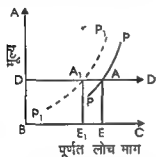
(क) माँग की लोच—जब किसी वस्तु पर कर (बिक्री-कर अथवा उत्पादन-कर) लगता है तो इससे वस्तु की लागत अधिक हो जाती है। उत्पादक अथवा विक्रेता इस कर या लागत को भूरा करने के लिए वस्तु के मूल्य में वृद्धि करने का प्रयत्न करता है। उत्पादक अपने इस प्रयत्न में सदैव सफल होता है कि नहीं, यह अन्ततः वस्तु की माँग की लोच पर निर्भर करती है।

अन्य बातें समान रहने पर, वस्तु की माँग जितनी अधिक बेलोपधर होती है, कर-भार का उतना ही अधिक अंश क्रेता पर पड़ता है अर्थात् यदि वस्तु ऐसी है कि उसके मूल्य में वृद्धि हो जाने पर भी उसकी माँग में और कमी नहीं होती, तो विक्रेता उत्पादन मूल्य में वृद्धि करके करापात को पूर्णतया क्रेताओं पर टालने में सफल हो पाते हैं। इसके विपरीत अन्य बातें समान रहने पर वस्तु की माँग जितनी अधिक लोपधर होती है कर का उतना ही अधिक भार विक्रेता को बहन करना पड़ता है, अर्थात् मूल्य में तनिक वृद्धि हो जाने पर वस्तु की माँग में भारी कमी हो जाती है और वस्तुओं पर कर लग जाने

पर विक्रेता उनका मूल्य नहीं बढ़ा पाते हैं क्योंकि उन्हें मय रहता है कि मूल्य-वृद्धि से कहीं माँग में भारी कमी न आ जाए और उन्हें अत्यधिक हानि उठानी पड़े।

इस तरह स्पष्ट है कि कर लगी वस्तु की माँग जितनी अधिक लोचदार होगी कर का उतना ही अधिक भार विक्रेता पर पड़ेगा और इसके विपरीत करारोपित वस्तु की माँग जितनी कम लोचदार होगी, कर का उतना ही अधिक भार क्रेताओं पर पड़ेगा। यही कारण है कि अनिवार्यताओं, जैसे—नमक, गेहूँ आदि तथा अत्यधिक मूल्यवान वस्तुओं, जैसे—ज्वेवर, ऊँचे मूल्य के बर्तनों आदि पर करारोपण करके कर-भार पूर्णतः उपभोक्ताओं पर डाला जा सकता है क्योंकि कर से वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि हो जाने पर भी उपभोक्ताओं की इन वस्तुओं की माँग पूर्ववत् बनी रहेगी। इसके विपरीत साइकिल, फाउण्टेन पेन आदि आरामदायक वस्तुओं तथा रेडियो आदि कुछ विशेष विलासिता की वस्तुओं पर लगा हुआ कर प्रायः उपभोक्ताओं पर विवर्तित नहीं हो पाता बल्कि इस भार को व्यापारियों और उत्पादकों को स्वयं सहना पड़ता है क्योंकि मूल्य-वृद्धि होने से इन वस्तुओं की माँग घट जाती है। कमी-कमी ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जब वस्तु की माँग की लोच के अनुसार कर-भार आंशिक रूप से उपभोक्ता और आंशिक रूप से विक्रेता दोनों को सहना पड़ता है। इस सम्पूर्ण स्थिति को निम्न रेखाचित्रों द्वारा भलीभाँति स्पष्ट किया जा सकता है—

चित्र 1. पूर्णतः लोचदार माँग—इस स्थिति में वस्तु पर लगे कर का पूर्ण भार विक्रेताओं को सहन करना पड़ता है, क्योंकि मूल्य वृद्धि से वस्तुओं की माँग के कम होने की सम्भावना होती है।



चित्र 1

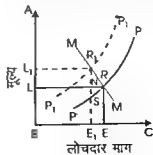
प्रस्तुत चित्र में करारोपण R_1S के कारण मूल्य RE से बढ़कर R_1E_1 हो गया है। माँग केवल लोचदार होने से वस्तु की बिक्री भी BE से कम होकर BE_1 हो गई है, लेकिन उतनी कमी नहीं हुई है जितनी चित्र 1 में हुई थी। प्रकट है कि ऐसी स्थिति में विक्रेता कर को पूर्णरूप के मूल्य में सम्मिलित न करते हुए कर-भार का अधिकांश अंश स्वयं वहन करेगा और बहुत कम भार क्रेताओं पर डालेगा। इस प्रकार चित्र के अनुसार कर का RN भाग क्रेताओं को तथा NS भाग जो R_1N में अधिक है विक्रेताओं को देना होगा।

चित्र 3. कम लोचदार माँग—ऐसी माँग की स्थिति में कर लगाने पर विक्रेता कर-भार को अधिक मात्रा में वस्तु के मूल्य में शामिल कर लेने में समर्थ हो जाता है और कर-भार को अधिक मात्रा में क्रेताओं पर डाल देता है।

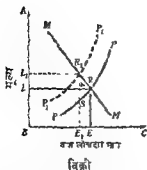
इस चित्र में करारोपण (RS) के कारण वस्तु का मूल्य RE से बढ़कर R_1E_1 हो गया है, लेकिन माँग कम लोचदार होने से वस्तु की मात्रा BE से घटकर BE_1 हो गई है, किन्तु यह बिक्री इतनी कम नहीं हुई है जितनी चित्र 1 और 2 में हुई थी। माँग में अधिक कमी न होने से चित्र में कर-भार R_1N क्रेताओं को देना है जबकि कर-भार S (जो R_1N से कम है) विक्रेताओं को सहन करना है।

प्रस्तुत चित्र में DD पूर्ण लोचदार माँग की रेखा है। करारोपण से पूर्व मूल्य AE था और करारोपण के बाद भी मूल्य वही रहा है, अर्थात् A_1E_1 । हाँ, वस्तु की बिक्री अवश्य BE से कम होकर BE_1 रह गई है। इस स्थिति से स्पष्ट है कि कर-भार पूर्णरूप से विक्रेताओं को सहन करना पड़ता है। व्यावहारिक जीवन में यह स्थिति देखने को नहीं मिलती।

चित्र 2 लोचदार माँग—इस स्थिति में विक्रेता माँग की लोच की सीमा तक तो कर-भार स्वयं वहन कर लेता है किन्तु इसके बाद वह वस्तु के मूल्य में वृद्धि कर देता है।



चित्र 2

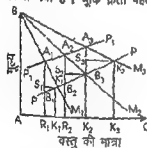


चित्र 3

लोक-विभिन्न प्रकार की वस्तु की माँग की लोच के अन्तर्गत कर-भार का विवर्तन किस प्रकार होगा यह निम्न रेखाचित्र द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है—

निम्न चित्र में तीन माँग वक्र दिखाए गए हैं। M_3 बहुत लोचदार माँग वक्र है जबकि M_1 कम लोचदार माँग वक्र है। PP पूर्ति वक्र है जो कर लगाने से पहले का है और P_1P_1 पूर्ति वक्र कर लगाने के बाद का है।

प्रथम स्थिति में, जहाँ माँग कम लोचदार है करारोपण से पहले माँग एवं पूर्ण वक्र K_1 बिन्दु पर मिलता है तथा AK_1 वस्तु की मात्रा के लिए K_1K_1 कीमत लेते हैं। इस स्थिति में यदि A_1B_1 करारोपण किया जाता है तो पूर्ति वक्र उलटकर P_1P_1 हो जाएगा और नया मूल्य A_1R_1 हो जाएगा। पुराने मूल्य में होने वाली वृद्धि को चित्र में A_1S_1 द्वारा प्रदर्शित किया गया है। चूंकि क्रेता पहले से ही K_1K_1 (अर्थात् R_1S_1) दे रहा है इसलिए उस पर



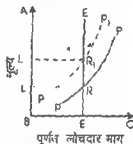
चित्र 5

- (i) वस्तु की माँग पूर्णतः बेलोचदार होने पर कर-भार क्रेता पर पड़ता है।
- (ii) वस्तु की माँग जितनी अधिक लोचदार होती है कर-भार का उतना ही अधिक अंश विक्रेता पर पड़ता है।
- (iii) वस्तु की माँग जितनी अधिक बेलोचदार होती है कर-भार का उतना ही अंश क्रेता पर पड़ता है।
- (iv) पूर्ति की लोच—पूर्ति की लोच की दृष्टि से कर-भार की विवेचना में निम्न परिवर्तन दिखाई देंगे—

(i) पूर्ति वस्तु की बड़ मात्रा है जो किसी विशेष मूल्य पर विक्रेताओं द्वारा विक्रय हेतु प्रस्तुत की जाती है। अन्य बातें समान रहने पर यदि वस्तु की पूर्ति लोचदार (Elastic Supply) होती है (यह गुण प्रायः दीर्घकालीन बाजार में शीघ्र नष्ट न होने वाली वस्तु में पाया जाता है क्योंकि मूल्य-परिवर्तन के

चित्र 4. पूर्णतया लोचदार माँग—इस स्थिति में कर लगाने पर कर-भार विक्रेता पूरी तरह से क्रेताओं पर डाल देता है। प्रस्तुत चित्र में L_1L करारोपण के कारण मूल्य RE से बढ़कर R_1E हो गया है जो ठीक कर की मात्रा है लेकिन वस्तु की माँग BE ही रही है जो पहले के समान है। अतः विक्रेता सारा कर-भार क्रेताओं पर डालने में समर्थ है और क्रेता उसको सहन करते हैं। व्यावहारिक जीवन में यह स्थिति नहीं मिलती।

चित्र 5. विभिन्न प्रकार की वस्तु की माँग



चित्र 4

चित्र 4 में पूर्ति वक्र उलटकर P_1P_1 हो जाएगा और नया मूल्य A_1R_1 हो जाएगा। पुराने मूल्य में होने वाली वृद्धि को चित्र में A_1S_1 द्वारा प्रदर्शित किया गया है। चूंकि क्रेता पहले से ही K_1K_1 (अर्थात् R_1S_1) दे रहा है इसलिए उस पर कर-भार का अंश A_1S_1 पड़ेगा जबकि शेष भाग S_1B_1 विक्रेता को वह करना पड़ेगा। दूसरी स्थिति में क्रेता पर कर-भार और भी कम है क्योंकि A_2S_2 , A_1S_1 से कम है और विक्रेता पर कर-भार अधिक है। अतः यदि एक पूर्णतया लोचदार माँग वक्र खींचा जाए तो ऐसी स्थिति में विक्रेता को ही सम्पूर्ण कर-भार वहन करना पड़ेगा। माँग की लोच कर-भार का जो प्रभाव पड़ता है उसके निष्कर्ष को हम निम्न रूप में प्रकट करते हैं—

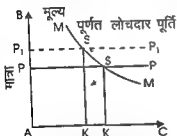
(i) वस्तु की माँग पूर्णतः लोचदार होने पर कर-भार विक्रेता पर पड़ता है।

अनुसार उत्पादन या व्यापारी घट-बढ़ कर सकते हैं) तो ऐसी स्थिति में विक्रेता कर-भार को उपभोक्ता पर डालने में सफल हो जाते हैं परन्तु पूर्ण प्रतियोगिता में कोई उत्पादक वस्तु के मूल्य में वृद्धि नहीं कर पाता, अतः प्रश्न उठता है कि वह कर-भार को किस प्रकार उपभोक्ताओं पर डाल पाता है ? सरकार जब किसी वस्तु पर करारोपण करती है तो उत्पादन की दृष्टि से उसके उत्पादन व्यय का एक मद (Item) बन जाता है । इस कर से उत्पादन की लागत में वृद्धि हो जाती है । किसी वस्तु के सभी उत्पादक समान कुशलता के नहीं होते अर्थात् कुछ कुशल होते हैं जिनका उत्पादन-व्यय कम होता है कुछ बहुत कुशल होते हैं या सीमान्त उत्पादक होते हैं और इनका उत्पादन व्यय बहुत अधिक होता है । ऐसी स्थिति में करारोपण के कारण सीमान्त अर्थात् अकुशल उत्पादकों का लागत व्यय बढ़ जाता है और वे अपना उत्पादन-कार्य लम्बे समय तक नहीं चला पाते । फलस्वरूप करारोपण के कारण या तो वे अपने उत्पादन की मात्रा कम कर देते हैं या उत्पादन कार्य एकदम रोक देते हैं । ऐसा होने से बाजार में वस्तु की पूर्ति कम हो जाती है जिससे वस्तु के मूल्य में स्वतः वृद्धि हो जाती है (यह मानते हुए कि वस्तु की माँग पूर्ववत् ही है) । इस प्रकार मूल्य बढ़ जाने पर उत्पादक कर की राशि को पूर्णतः या अंशतः उपभोक्ताओं से वसूल कर लेते हैं यानी कर का भार पूर्ण रूप में या आंशिक रूप में क्रेताओं पर पड़ता है । यह स्पष्ट है कि पूर्ति में जितनी कमी होगी कर-भार उतना ही अधिक मात्रा में उपभोक्ताओं पर डाला जा सकेगा ।

(ii) अन्य बातें समान रहने पर यदि वस्तु की पूर्ति बेलोचदार होती है यह गुण अल्पकालीन बाजार में शीघ्र नष्ट होने वाली वस्तुओं में होता है क्योंकि विक्रेता मूल्य परिवर्तन के अनुसार वस्तु की पूर्ति में घट-बढ़ नहीं कर पाता । ऐसी स्थिति में कर-विवर्तन नहीं हो सकता अर्थात् विक्रेता कर-भार को उपभोक्ताओं पर ढकेलने में सफल नहीं होता और कर-भार उसे स्वयं ही सहना पड़ता है । ऐसे उद्योगों की वस्तुओं की पूर्ति बेलोच होती है जहाँ पूँजी का विनियोजन बहुत बड़ी मात्रा में होता है अथवा जहाँ अधिकौश पूँजी अचल रूप में होती है ।

(iii) उपरोक्त परिस्थितियों के बीच क्रेता और विक्रेता पूर्ति के अनुसार कर-भार सहन करते हैं । करारोपण वस्तु की पूर्ति जितनी अधिक लोचदार होगी उतनी ही अधिक मात्रा में कर-भार क्रेता पर डाला जा सकेगा और इसके विपरीत वस्तु की पूर्ति जितनी अधिक बेलोचदार होगी कर-भार उतनी अधिक मात्रा में विक्रेता को सहन करना होगा ।

रेखाचित्रों द्वारा स्पष्टीकरण—उक्त तीनों स्थितियों को हम रेखाचित्रों द्वारा भी स्पष्ट कर सकते हैं—



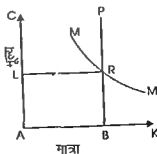
चित्र 6

चित्र 7. पूर्णतया बेलोचदार पूर्ति—यह वह स्थिति है जिसमें कर का सम्पूर्ण भार विक्रेताओं पर पड़ता है । इस चित्र में P बेलोच पूर्ति की रेखा है । इसके अनुसार AB वस्तुएँ RB मूल्य पर बिकती हैं किन्तु कर लगाने से न तो वस्तु का मूल्य ही बढ़ा है और न वस्तु की बिक्री ही कम हुई है अतः सम्पूर्ण कर-भार विक्रेता पर पड़ रहा है ।

चित्र 8 पूर्णतया लोचदार और पूर्ण बेलोचदार पूर्ति के बीच की स्थिति—उक्त दोनों

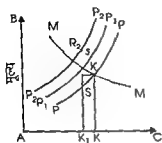
चित्र 6. पूर्णतः लोचदार पूर्ति—इस स्थिति में यदि कर की वस्तु की पूर्ति पूर्णतः लोचदार है तो विक्रेता कर का सभी भार क्रेताओं पर डालने में समर्थ हो जाता है ।

प्रस्तुत चित्र में PP रेखा पूर्णतः लोचदार पूर्ति को प्रदर्शित करती है और P₁P₁ करोपरान्त पूर्ति की रेखा है । करारोपण PP₁ के कारण मूल्य SK से बढ़कर S₁K₁ हो गया है जो कर की मात्रा के समान है अतः सम्पूर्ण कर-भार क्रेताओं पर पड़ रहा है ।



चित्र 7

परिस्थितियों के बीच क्रेता और विक्रेता पूर्ति के अनुसार कर-भार वहन करते हैं। सलग्न चित्र में जब पूर्ति कम लोचदार है (PP_1 वक्र) तो कर-भार अधिक मात्रा में (LS) विक्रेता पर पड़ रहा है और कर-भार का कम अंश (LR_2) क्रेता को वहन करना पड़ रहा है। इसके विपरीत जब पूर्ति अधिक लोचदार है (P_2P_2) तो इस स्थिति में विक्रेता पर कर-भार अपेक्षाकृत कम (LS) हो जाता है और क्रेता को कर-भार अधिक (LR_2) सहन करना पड़ता है। पूर्ति के पूर्णतया लोचदार होने पर कर का सम्पूर्ण भार क्रेता पर ही पड़ता है जैसा कि पूर्ववर्ती रेखाचित्र 6 में बताया गया है।



चित्र 8

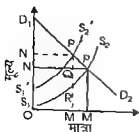
विश्लेषण करते हुए लिखा है कि विक्रेता वस्तु की पूर्ति में कमी करके, कर के भार को क्रेताओं पर डालने का प्रयत्न करते हैं और क्रेता वस्तु की माँग में कमी करके इसको विक्रेताओं पर उल्टा फेंकने का प्रयत्न करते हैं। इन दोनों प्रकार के व्यक्तियों में जो अधिक योग्य होते हैं परिणाम उसी के अनुरूप होता है। एक दूसरे स्थान पर डॉल्टन ने लिखा है कि “पूर्ण प्रतियोगिता की दशा में किसी भी करारोपित वस्तु का भार क्रेताओं और विक्रेताओं में क्रमशः वस्तु की पूर्ति की लोच और उसकी माँग की लोच के अनुपात में विभाजित हो जाता है लेकिन जिस स्थान पर पूर्ति और माँग की लोच बराबर होती है वहाँ कर का भार क्रेताओं और विक्रेताओं दोनों पर समान रूप में बँट जाता है अर्थात् वस्तु का मूल्य कर की आधी मात्रा के बराबर ही बढ़ता है।” प्रो. टेलर ने लिखा है कि—“किसी कर का विवर्तन होना प्रतिपक्षी की उस शक्ति पर निर्भर करता है जिसके द्वारा उसका विवर्तन रोका जा सकता है। यह स्वात्मक शक्ति माँग और पूर्ति की लोच द्वारा प्रदर्शित होती है।”

उल्लेखनीय है कि कर के भार का उक्त सिद्धान्त केवल आन्तरिक व्यापार पर ही लागू नहीं होता। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में आयात-निर्यात करों के विषय में भी यह सिद्धान्त क्रियाशील होता है। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की वस्तु पर आरोपित आयात-निर्यात करों का भार कौन-सा देश वहन करता है, यह इस पर निर्भर है कि दो देशों में किस वस्तु की माँग कम लोचदार है अथवा पूर्ति अधिक लोचदार है।

कर-भार का ज्यामितीय प्रदर्शन

(Geometrical Representation of Incidence of Tax)

डॉल्टन का विचार है कि कर-भार को पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति में ज्यामितीय पद्धति द्वारा सरलतापूर्वक स्पष्ट किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में उसने एक उदाहरण द्वारा इसका अकगणितीय मूल्य निम्नानुसार निर्धारित किया है—



चित्र 9

माल लीजिए D_1D_2 किसी वस्तु विशेष (या सेवा) का माँग वक्र है S_1S_2 पूर्ति वक्र है, P M प्रति इकाई मूल्य है और PN समय की प्रत्येक इकाई पर बिकने वाली मात्रा है। जब वस्तु पर कराधान किया जाता है तो कर की राशि विक्रेताओं से वसूल की जाती है। माना कि $S_1'S_2'$ नया पूर्ति वक्र है $P' M'$ नया मूल्य है, $P' N'$ बिकने वाली नई मात्रा है, और $P' Q$ प्रति इकाई कर है। इस प्रकार मूल्य में $P' Q$ वृद्धि हो गई है और बिक्री $P' Q$ कम हो गई है। कर $P' R$ का सम्पात (भार) क्रेताओं और विक्रेताओं के बीच बँट जाएगा। क्रेता $P' Q$ भार वहन करेगा और विक्रेता QR भार।

$$\frac{MM}{OM} \\ \text{माना कि माँग की लोच है } e_d = \frac{P'Q}{PM}$$

$$\frac{MM}{OM} \\ \text{और पूर्ति की लोच है } e_s = \frac{QR}{PM}$$

$$\frac{P'Q}{QR} = \frac{e}{e_d}$$

दूसरे शब्दों में कर का भार क्रेताओं और विक्रेताओं के बीच पूर्ति की लोच के साथ माँग की लोच के अनुपात में बँट जाता है। यदि यही कर विक्रेताओं के स्थान पर क्रेताओं से वसूल किया जाए तो अन्तर सिर्फ यही होगा कि पूर्ति बढ़ने के स्थान पर माँग बढ़ नीचे गिरेगा।

यदि 1 प्रति इकाई कर है तो स्पष्ट है कि—

$$1 - P' R - P' Q + QR$$

$$PQ - \frac{e_s}{e_d + e_s} \text{ और } QR = \frac{e_d}{e_d + e_s}$$

निम्नलिखित सीमान्त स्थितियाँ स्वयं स्पष्ट हैं—(क) पूर्णतः लोचदार माँग की स्थिति में $D_1 D_2$ सरल रेखा होगी और $P' Q$ तथा Q समबिन्दु होंगे जिससे $P' Q$ का लोप हो जाएगा और मूल्य कर से अपरिवर्तित रहेगा हालाँकि बिक्री घट जाएगी। (ख) पूर्णतः बेलोच माँग की स्थिति में $D_1 D_2$ उदग्र सरल रेखा होगी $P_1 Q$ तथा R दोनों से समबिन्दु होंगे और $P' Q = 1$ होगा जिससे मूल्य कर की पूरी मात्रा के बराबर बढ़ जाएगा और बिक्री अपरिवर्तित रहेगी। (ग) पूर्णतः लोचदार होने पर $S_1 S_2$ और $S_1 S_2$ दोनों समस्त सरल रेखाएँ होंगी Q और R समबिन्दु होंगे और $P' Q = 1$ होगा जिससे मूल्य कर की पूरी मात्रा के बराबर बढ़ेगा और बिक्री घट जाएगी। (घ) पूर्णतः के पूर्णतः बेलोचदार होने पर $S_1 S_2$ उदग्र सरल रेखा होगी और $S_1 S_2$ उसके समान होगी जबकि $P' Q$ और R सब एक ही बिन्दु पर स्थित होंगे जिससे $P' Q$ का लोप हो जाएगा मूल्य कर से अपरिवर्तित रहेगा और बिक्री भी अपरिवर्तित रहेगी।

वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच विभिन्न तत्त्वों पर निर्भर करती है। उदाहरणार्थ पूर्णतः बेलोचदार माँग की स्थिति व्यवहार में बहुत कम होती है लेकिन विलासिता की वस्तुओं की माँग काफी अधिक लोचदार होती है। अनिवार्य आवश्यकताओं की वस्तुओं की लोच बहुत कम होती है। अतः यदि अन्य परिस्थितियाँ समान रहें तो आवश्यकता की वस्तुओं (Necessaries) पर करारोपण से उनके मूल्य में कहीं अधिक वृद्धि हो जाएगी अरेक्षावृत्त इसके कि उतना ही कर विलासिता (Luxuries) की वस्तुओं पर लगाया जाए। जहाँ तक पूर्ति का सम्बन्ध है इसके बेलोचदार होने के उदाहरण अधिक प्रमावशाली हैं। वस्तु की पूर्ति की लोच उसके स्वभाव, ज्ञान एवं समय पर भी निर्भर करती है। उदाहरणार्थ कृषि पदार्थों की पूर्ति की लोच आगामी फसल आने तक बेलोचदारी होती है। उन उद्योगों में उत्पादित वस्तुओं की पूर्ति की लोच कम होती है जिनमें स्थायी या अचल सम्पत्ति बड़ी मात्रा में लगी हुई होती है क्योंकि इतनी विशाल पूँजी को उत्पादक किसी अन्य उद्योग में स्थानान्तरित नहीं लगा सकते और यह सम्भवना बनी रहती है कि कुछ अवधि तक वे हानि उठाकर उत्पादन चलाए रखें। अल्पकाल में भी वस्तुओं की पूर्ति कम लोचदार होती है पर दीर्घकाल में इसकी प्रवृत्ति लोचदार हो जाती है क्योंकि उस समय करारोपित वस्तु उद्योग में विनियोग कम होने लगता है तथा पूर्ण प्रतियोगिता की दशा में वह अन्य लाभकारी उद्योग में लगाया जाता है अतः पूर्ति कम करके उत्पादक मूल्य वृद्धि द्वारा कर भार का विवर्तन करने में सफल हो सकता है।

1. पूर्ण प्रतियोगिता में करारोपण (Taxation under Perfect Competition)

यह कहा जा चुका है कि पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति में करारोपण होने पर उत्पादक कम उत्पादन करने के लिए बाध्य हो जाता है और उसका कुल लाभ अथवा कुल बढ़त कम हो जाती है।

किन्तु व्यावहारिक दृष्टि से ठीक नहीं होता। उपभोक्ता स्थानापन्न वस्तुओं का उपभोग बहुत अधिक मजदूरी में करते हैं क्योंकि जिस वस्तु का उपभोग करने की आदत पड़ जाती है उन्हें सन्तुष्टि उसी वस्तु से मिलती है। अतः यह सम्भव है कि उपभोक्ता थोड़ा कर-भार सहने पर स्थानापन्न वस्तुओं की ओर आकृष्ट न हो। यह भी सम्भव है कि वे कर-भार उस समय तक सहन करते रहे जब तक कि स्थानापन्न वस्तुओं का उपभोग करने की आदत उत्पन्न न कर ले।

3 कर की मात्रा (Amount of Tax)

कर-भार या कर-विवर्तन कर की मात्रा से भी शासित होता है। जब कर थोड़ी मात्रा में लगाया जाता है तो उत्पादक अथवा विक्रेता इसको उपभोक्ता पर डालने का प्रयत्न नहीं करता क्योंकि वह अपने ग्राहक की माँग को मूल्य-वृद्धि से प्रभावित नहीं करना चाहता। इससे कुल लाभ में कमी होने की सम्भावना रहती है। ऐसी स्थिति में कर-भार को स्वयं वहन कर लेना अच्छा समझता है लेकिन जब अधिक मात्रा में करारोपण होता है तो उसे विक्रेता स्वयं वहन करने में असमर्थ हो सकता है। अतः ऐसा कर अन्य परिस्थितियों की अनुकूलता में लगाया जाए तो इसका व्यापार एवं अर्थव्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

4. श्रम एवं पूँजी की गतिशीलता (Mobility of Labour and Capital)

इसका आशय यह है कि श्रम एवं पूँजी को आवश्यकतानुसार बढ़ाया जा सके एक उद्योग का श्रम दूसरे उद्योग में सरलता से आ-जा सके तथा एक स्थान की पूँजी दूसरे स्थान या अन्य उद्योगों में लगाई जा सके। यदि श्रम एवं पूँजी की गतिशीलता की सुविधाएँ होती हैं तो उद्योग एवं करारोपण पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता है। जब भी करारोपण होता है उत्पादक मूल्य-वृद्धि करके उसे उपभोक्ताओं पर डालना चाहता है किन्तु इसका परिणाम यह होता है कि मूल्य-वृद्धि से माँग घट जाती है। इस स्थिति में पूर्ति कम की जा सकती है अर्थात् श्रम एवं पूँजी को अन्य उद्योगों में सुगमतापूर्वक लगाया जा सकता है और इस तरह करारोपण का अर्थ-व्यवस्था पर बहुत प्रभाव नहीं पड़ पाता। यदि समाज में श्रम एवं पूँजी की पूर्ण गतिशीलता होती है तो उत्पादकों को हानि नहीं उठानी पड़ती क्योंकि वे पूर्ति कम करके कर-भार को उपभोक्ताओं पर डालने में सफल हो जाते हैं लेकिन यदि स्थिति ऐसी नहीं हो तो कर-भार उत्पादकों को ही वहन करना पड़ता है।

5. उत्पादन नियमों के प्रभाव (Effects of Laws of Production)

उत्पादन की विभिन्न स्थितियाँ भी कर-भार और कर-परिवर्तन पर समुचित प्रभाव डालती हैं। उत्पादन के तीन नियम हैं जिनके अन्तर्गत उत्पादन हो सकता है—

(क) क्रमागत उत्पत्ति ह्रास नियम (Law of Diminishing Return)

(ख) क्रमागत उत्पत्ति वृद्धि नियम (Law of Increasing Return)

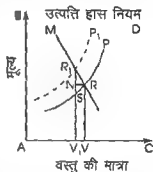
(ग) क्रमागत उत्पत्ति समता नियम (Law of Constant Return)

किसी दिए हुए समय पर वस्तु की उत्पत्ति इन तीनों में से किसी एक नियम के अनुसार अवश्य होती है। ये तीन नियम कर-भार और कर-विवर्तन को किस प्रकार प्रभावित करते हैं यह निम्न वर्णन से स्पष्ट है—

(क) क्रमागत उत्पत्ति ह्रास नियम—इस नियम के अन्तर्गत उत्पादन होने से श्रम एवं पूँजी की इकाइयों में वृद्धि करने से घटता हुआ उत्पादन मिलता है यानि अधिक उत्पादन के लिए अतिरिक्त श्रम और पूँजी की इकाई लगानी पड़ती है। दूसरी ओर उत्पादन कम करने पर श्रम एवं पूँजी की इकाइयों कम कर देने से लागत कम हो जाती है। यह हम जानते हैं किसी वस्तु पर कर लगाने से उसके मूल्य में वृद्धि हो जाती है जिससे उसकी माँग में कमी आ जाती है। वस्तु की माँग में कमी से उत्पादक इसका उत्पादन कम कर देते हैं और वस्तु की प्रति इकाई लागत कम (घटती उपज के नियम के अन्तर्गत उत्पादन होने से) हो जाती है। वस्तु की लागत कम होने से इसका मूल्य कम हो जाता है। अतः जब किसी वस्तु पर कर लगाया जाता है जिसका उत्पादन क्रमागत उत्पत्ति ह्रास नियम के अन्तर्गत हो रहा है तो करारोपण से उत्पादक वस्तु के मूल्य में जो बढ़ोत्तरी होती है वह कर की मात्रा की अपेक्षा कम होती है और इसलिए कर-भार का अंश क्रेता सहन करता है और दूसरा अंश विक्रेता।

उदाहरणार्थ—मान लीजिए सी वस्तुओं का उत्पादन 2 रु प्रति इकाई की लागत से हो रहा है और यह बाजार में 2 रु प्रति इकाई मूल्य पर बेची जा रही है। अब यदि वस्तु पर कर 50 पैसे प्रति इकाई की दर से लगा दिया जाता है तो इसका मूल्य बढ़कर 2.50 रु प्रति इकाई हो जाएगा। इस मूल्य-वृद्धि से वस्तु की माँग और उत्पादन घटकर 80 इकाई हो जाती है और इस तरह लागत 2 रु से घटकर 1.75 रु रह जाती है तो इस अवस्था में कर-राशि को जोड़कर वस्तु का मूल्य 2.25 रु (1 रु 75 पैसे + 50 पैसे) हो जाएगा। स्पष्ट है कि यदि वस्तु का उत्पादन क्रमागत उत्पत्ति ह्रास नियम के अन्तर्गत हो रहा है तो कर के कारण वस्तु के मूल्य में वृद्धि कर की मात्रा से कम होगी और कर का कुल भार क्रेताओं पर नहीं पड़ेगा। इसे हम रेखाचित्र द्वारा निम्नांकित रूप से स्पष्ट कर सकते हैं—

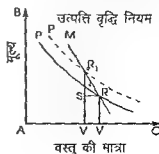
इस चित्र में P रेखा करासोपण से पहले की पूर्ति रेखा है और P_1 करासोपण के बाद की पूर्ति रेखा है। इसमें R_1S प्रति इकाई कर की मात्रा है। करासोपण से पहले का मूल्य RV है तथा करासोपण के बाद का मूल्य R_1V_1 है जिसमें केवल R_1N से ही वृद्धि हुई है जो कर की मात्रा R_1S से कम है। स्पष्ट है कि कर की कुल मात्रा R_1S में से NS विक्रेताओं को तथा केवल R_1N क्रेताओं को वहन करना पड़ेगा।



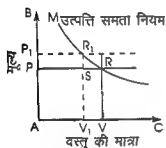
(ख) क्रमागत उत्पत्ति वृद्धि नियम—जब किसी वस्तु का उत्पादन इस नियम के अन्तर्गत होता है तो उत्पत्ति की मात्रा बढ़ने से प्रति इकाई लागत घट जाती है। यदि कर उस वस्तु पर लगाया जाता है जिसका उत्पादन इस नियम के अन्तर्गत हो रहा है तो करासोपण से वस्तु का मूल्य कर की मात्रा से अधिक बढ़ जाता है और उपभोक्ता पर कर-भार कर की मात्रा से अधिक पड़ता है अथवा कुल कर-भार उपभोक्ता (या क्रेता) को वहन करना पड़ता है। इसका कारण यही है कि करासोपण से मूल्य में वृद्धि होती है तो माँग कम हो जाती है। माँग कम हो जाने से वस्तु की पूर्ति कम कर दी जाती है जिससे वस्तु की प्रति इकाई लागत पहले की अपेक्षा बहुत अधिक बढ़ जाती है। इस अवस्था में करासोपण से वस्तु का मूल्य कर के अनुपात में बहुत अधिक बढ़ जाता है जिससे उपभोक्ता पर कर का भार बहुत अधिक पड़ता है। इसे हम पूर्व उदाहरण से भली प्रकार समझ सकते हैं। मान लीजिए कि 100 वस्तुओं का उत्पादन 2 रु प्रति इकाई की लागत के अनुसार हो रहा है और वस्तु बाजार में 2 रु प्रति इकाई मूल्य पर बेची जा रही है। अब यदि वस्तु पर 50 पैसे प्रति इकाई की दर से करासोपण कर दिया जाए तो इसका मूल्य तुरन्त बढ़कर 2.50 रुपये हो जाएगा। किन्तु मान लीजिए मूल्य वृद्धि से इसकी माँग और उत्पत्ति घटकर 80 इकाई हो जाती है और इस तरह उत्पादन लागत बढ़कर 2.25 रुपये प्रति इकाई हो जाती है तो ऐसी स्थिति में कर की मात्रा को जोड़कर वस्तु का मूल्य 2.75 (2.25 + 50 पैसे) हो जाएगा। स्पष्ट है कि क्रमागत उत्पत्ति वृद्धि नियम के अन्तर्गत उत्पन्न की जाने वाली वस्तु पर करासोपण के कारण मूल्य में जो अभिवृद्धि हो जाती है वह कर की राशि से अधिक होती है और कर का कुल भार क्रेता पर पड़ता है। आगे रेखाचित्र द्वारा इसे स्पष्ट किया गया है—

इस चित्र में P रेखा करासोपण से पहले की पूर्ति रेखा और P_1 बाद की पूर्ति रेखा है। कर लगाने से मूल्य RV से बढ़कर R_1V_1 हो गया है। इसमें R_1S के बराबर वृद्धि हुई है जबकि कर की मात्रा केवल R_1N ही है। इसमें क्रेताओं को कर-राशि से अधिक कर-भार वहन करना पड़ रहा है।

(ग) क्रमागत उत्पत्ति समता नियम—जब किसी वस्तु का उत्पादन इस नियम के अन्तर्गत होता है तो उत्पादन घट-बढ़ होने पर प्रति इकाई लागत समान रहती है। इस स्थिति में यदि वस्तु पर करासोपण किया जाता है तो मूल्य में जो वृद्धि होती है वह ठीक कर की



राशि के बराबर होती है और कर का सम्पूर्ण भाग उपभोक्ता को वहन करना पड़ता है। इसका कारण यह है कि मूल्य-वृद्धि के फलस्वरूप माँग के कम होने (अथवा पूर्ति कम होने) पर भी उत्पत्ति व्यय में कुछ परिवर्तन नहीं होता अर्थात् उत्पादन व्यय पूर्ववत् रहता है। उत्पादक माँग में कमी के अनुसार वस्तु की पूर्ति में कमी कर देता है और इस तरह के भार को उपभोक्ताओं को सहने के लिए बाध्य कर देता है। यहाँ पहले वाले उदाहरण को ही लेते हैं। मान लीजिए कि 100 वस्तुओं का उत्पादन 2 रु. प्रति इकाई की लागत के अनुसार हो रहा है और वस्तु बाजार में 2 रु. प्रति इकाई मूल्य पर बेची जा रही है। अब यदि वस्तु पर 50 पैसे प्रति इकाई कर लगाया जाए तो इसका मूल्य तुरन्त बढ़कर 2.50 रुपये हो जाएगा। मान लीजिए कि मूल्य में वृद्धि से वस्तु की माँग एवं पूर्ति 80 इकाई हो जाती है किन्तु 2 रु. प्रति इकाई उत्पादन-लागत भी पूर्ववत् रहेगी। इसके फलस्वरूप इस अवस्था में कर की मात्रा को जोड़कर वस्तु का मूल्य 2.50 रुपये (2 रु. + 50 पैसे) प्रति इकाई होगा। स्पष्ट है कि क्रमागत उत्पत्ति समता नियम के अधीन उत्पन्न होने वाली वस्तुओं पर करारोपण करने से इनके मूल्य में वृद्धि कर की मात्रा के बराबर होती है और कर का भार उपभोक्ताओं या क्रेताओं को ही वहन करना पड़ता है। रेखाचित्र द्वारा इसे हम निम्न रूप से स्पष्ट कर सकते हैं—



इस चित्र में P करारोपण से पहले की रेखा और P_1 करारोपण के बाद की रेखा है। RV करारोपण से पहले का और R_1V_1 बाद का मूल्य है जिसमें वृद्धि R_1S के बराबर हुई तथा यही (अर्थात् R_1S) कर की मात्रा है। इसलिए कर का सम्पूर्ण भार उपभोक्ताओं को ही वहन करना होगा।

इस विरलेषण से यह स्पष्ट है कि किसी वस्तु पर कर लगाने से इसका मूल्य बढ़ता है, मूल्य बढ़ने पर इसकी माँग कम या अधिक घट जाती है, माँग के घटने से उत्पत्ति कम होती है। उत्पत्ति कम होने पर वस्तु की प्रति इकाई लागत उत्पत्ति के नियमों के अनुसार कम या अधिक या समान रहती है

और अन्ततः कर का भार उपभोक्ताओं पर इस मूल्य परिवर्तन के अनुसार पड़ता है। इसलिए करारोपण की दृष्टि से ऐसी वस्तुएँ अच्छी समझी जाती हैं जिनका उत्पादन उत्पत्ति वृद्धि नियम के अनुसार होता है।

निष्कर्षतः पूर्ण प्रतियोगिता के अन्तर्गत कर-भार का विवर्तन विशेष कर क्रेता-विक्रेताओं के सौदे करने की शक्ति पर निर्भर करता है। डॉल्टन के शब्दों में, “वस्तु की पूर्ति कम करके विक्रेता कर-भार क्रेता पर डालना चाहते हैं, जबकि माँग में कमी करके क्रेता कर-भार विक्रेता पर डालने का प्रयास करते हैं। इन दोनों में जो अधिक योग्य होता है, परिणाम उसी के अनुरूप निकलता है। क्रेता-विक्रेताओं के मध्य माँग और पूर्ति करने की क्षमता उस वस्तु की माँग-पूर्ति की लोभ पर निर्भर करती है।”

एकाधिकार में करारोपण

(Incidence under Monopoly)

एकाधिकार उत्पादन की वह दशा है जब किसी वस्तु के उत्पादन या पूर्ति पर एक व्यक्ति अथवा एक ही संस्था का एकाधिकार होता है। इसका परिणाम यह होता है कि बाजार में प्रतियोगिता का अभाव रहता है। चूँकि उत्पादन, पूर्ति और मूल्य पर एक ही व्यक्ति का आधिपत्य है, अतः वह कर के भार को क्रेताओं पर ढकेल देगा। उस वस्तु के मूल्य में कर राशि की वृद्धि करके, कर को विवर्तित कर देगा और स्वयं कर-भार से मुक्त हो जाएगा लेकिन व्यावहारिक स्थिति में ऐसा नहीं होता।

एकाधिकारी, स्वयं ही उस वस्तु की पूर्ति करता है, अर्थात् उस वस्तु का केवल एक मात्र विक्रेता होता है। वह उत्पादन की मात्रा और वस्तु का मूल्य इस प्रकार निर्धारित करता है कि उसे अपने व्यवसाय में अधिकतम लाभ प्राप्त हो। एकाधिकारी अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए सीमान्त आय को सीमान्त लागत के बराबर करने का प्रयास करता है। एकाधिकारी प्रतियोगिता के अभाव में अपनी वस्तु

को सीमान्त उत्पादन व्यय पर बेचने को बाध्य नहीं होता। अधिकतम लाभ प्राप्त करने के उद्देश्य से वह स्वयं निर्धारित करता है जो सदैव ही सीमान्त उत्पादन लागत से अधिक होता है।

यदि कोई व्यक्ति या संस्था वास्तव में एकाधिकार की स्थिति में है और अपनी एकाधिकारी शक्तियों का प्रयोग करता है तो यह आशा की जाती चाहिए कि वह करारोपण से पहले ही उत्पादन की मात्रा और मूल्य का निर्धारण इस प्रकार कर चुका होगा कि उसे अधिकतम आय की प्राप्ति हो रही होगी। अब करारोपण के बाद वह पूर्ति में कमी करके मूल्य में वृद्धि करता है तो उसका कुल लाभ गिर जाएगा। कर-भार स्वयं सहने पर उसके एकाधिकारी लाभ में अवश्य कमी आ जाएगी लेकिन उसका कुल लाभ, कर राशि कम देने पर भी अधिकतम ही रहेगा बशर्त कि वह पुरानी निर्धारित मात्रा में उत्पादन करता रहे और उस मूल्य पर अपनी वस्तु का विक्रय करे।

एकाधिकार पर करारोपण कई प्रकार से किया जा सकता है और उसके अनुरूप ही यह कहा जा सकता है कि वह कर-भार का विवर्तन करने में सफल हो सकता है या नहीं। जिस वस्तु का उत्पादन या वितरण एकाधिकारिक दशा में हो रहा है उस पर करारोपण किए जाने पर कर-भार उपभोक्ताओं पर नहीं डाला जा सकेगा। केवल कुछ विशेष प्रकार के करों द्वारा यह सम्भव है कि कर-भार विवर्तित किया जा सके। एकाधिकारी पर प्रधानतः कर दो प्रकार से लगाए जाते हैं—

(क) एकमुश्त कर या एकाधिकार लाभ पर कर (A Lumpsum Tax or Tax on Monopoly Profit)

(ख) उत्पत्ति की मात्रा के आधार पर कर (A Tax in Proportion to Output)

(क) एकमुश्त कर या एकाधिकार लाभ पर कर—यदि कर उत्पादन की मात्रा से स्वतन्त्र है तब यही उससे या तो एकमुश्त रकम (Lumpsum) या उसके लाभ के किसी अनुपात के रूप में (In Proportion to his Profit) लिया जाता है और दोनों अवस्थाओं में एकाधिकारी कर का विवर्तन उपभोक्ताओं पर नहीं कर पाता बल्कि कर-भार को उसे स्वयं ही वहन करना पड़ता है। इसका कारण यह है कि एकाधिकारी ने करारोपण से पूर्व ही अपनी वस्तु के मूल्य या वस्तु की उत्पत्ति की मात्रा का इस प्रकार निर्धारण किया होगा कि उसे अधिकतम वास्तविक एकाधिकारी लाभ (Maximum Net Monopoly Profit) प्राप्त हो सके। इस स्थिति में करारोपण के उपरान्त यदि एकाधिकारी वस्तु के मूल्य में वृद्धि करता है अथवा वस्तु के उत्पादन में कमी करता है तो ऐसा करने से उसका कुल एकाधिकारी लाभ बहुत कम हो जाएगा और वह घाटे में रहेगा क्योंकि तब उसकी कर की राशि अपने लाभ में से देनी पड़ेगी। इसके विपरीत यदि वह करारोपण के उपरान्त भी अपनी पूर्व निश्चित योजना में कोई परिवर्तन नहीं करता तो कर चुकाने के उपरान्त लाभ शेष रहेगा वह भी निश्चित रूप से अधिकतम होगा। इस स्थिति में उसका उत्पादन और विक्रय अधिकतम रहेगा। इस सम्बन्ध में टेलर (Taylor) ने लिखा है कि “ऐसी दशा होने पर करारोपण से स्थायी लागत में वृद्धि होती है लेकिन सीमान्त लागत में कोई परिवर्तन नहीं आता। एकाधिकारी कर से सीमान्त लागत और सीमान्त लाभ में कोई परिवर्तन न होने के कारण विक्रय की जाने वाली वस्तु की मात्रा अथवा विक्रय मूल्य में कोई परिवर्तन नहीं होता और कर का विवर्तन भी नहीं होता।

जब एकाधिकारी के कुल लाभों या कुल विक्रयों के किसी अनुपात के अनुसार कर लिया जाता है तो एकाधिकारी कर को उपभोक्ताओं पर विवर्तित न कर स्वयं ही वहन कर लेता है। कारण यह है कि एकाधिकारी पहले ही ऐसा मूल्य निश्चित कर चुका होता है जिरा पर उसे अधिकतम लाभ मिल रहा होता है। अब करारोपण के बाद और अधिक मूल्य-वृद्धि की सम्भावना नहीं होती। इस स्थिति में यदि वह कर राशि अथवा उसके भाग को मूल्य में जोड़ना चाहे तो मँग घट जाने से कुल लाभ कम हो जाएगा। अतः वास्तविक रूप में होता यही है कि एकाधिकारी मूल्य में वृद्धि करके कर-भार का विवर्तन नहीं करता अर्थात् मूल्य बढ़ाकर केला पर कर-भार झलने की अपेक्षा स्वयं वहन करता है। यद्यपि इस स्थिति में उसके कुल लाभ में कमी आ जाएगी लेकिन कर के भुगतान के बाद जो वास्तविक लाभ शेष रहेगा वह उक्त रकम से

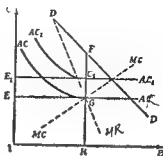
अधिक होगा जो वह कर के कारण उत्पादन या मूल्य में परिवर्तन करके प्राप्त कर सकेगा। इसी स्थिति को आगे रेखाचित्र द्वारा स्पष्ट किया गया है—

AC = औसत लागत
(Average Cost)

MC = सीमान्त लागत
(Marginal Cost)

MR = सीमान्त आय
(Marginal Revenue)

DC = माँग वक्र
(Demand Curve)

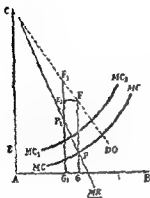


उक्त रेखाचित्र से स्पष्ट है कि करारोपण से सीमान्त लागत या सीमान्त आय में कोई परिवर्तन नहीं होता और इसीलिए वस्तु का मूल्य तथा बिक्री वस्तुओं की मात्रा भी पहले के समान ही है। AC करारोपण से पूर्व की औसत लागत वक्र रेखा है। एक इकाई की औसत उत्पादन लागत कर है तो कुल उत्पादन लागत ARGE हो जाती है। करारोपण के बाद औसत लागत वक्र AC_1 हो जाती है और कुल लागत ARG_1E_1 हो जाती है। चूंकि एकाधिकारी करारोपण से पूर्व ही RF मूल्य लेता आ रहा है अतः लागत मूल्य में कर जुड़ जाने के बाद भी औसत लागत अधिकतम मूल्य RF से कम है। इस प्रकार का सम्पूर्ण भार एकाधिकारी ही वहन कर रहा है। करारोपण के कारण कुल लागत EGG_1E_1 में वृद्धि हो जाती है अतः इसके बराबर एकाधिकारी के लाभ में भी कमी आ जाती है।

उक्त स्थिति में पूर्ण एकाधिकार की कल्पना की गई है जबकि वास्तविक जीवन में पूर्ण एकाधिकार की अवस्था नहीं मिलती। यह बहुत कठिन होता है। एकाधिकारी विभिन्न परिस्थितियों में राजकीय नियमन उपभोक्ताओं की शक्ति प्रतिस्पर्धा की सम्भावना अलोकप्रियता आदि के कारण एकाधिकारी मूल्य से कम मूल्य ही लेता है। ऐसी स्थिति में जब कर लागू होता है तो एकाधिकारी मूल्य में वृद्धि करके वस्तु का विक्रय एकाधिकारी मूल्य पर प्रारम्भ कर देता है लेकिन इसे कर-दिवर्तन नहीं कहा जा सकता। यह तो केवल एकाधिकारी मूल्य प्राप्त करने का उसे एक अवसर मात्र मिला है क्योंकि वह अपने ग्राहकों को समझा सकता है कि कर लगने के कारण मूल्य ऊँचे हो गए हैं।

(ख) उत्पत्ति की मात्रानुसार कर—जब कमी एकाधिकारी पर उसके उत्पादन के अनुपात में कर लगाया जाता है, जैसे—प्रति उत्पत्ति इकाई पर 50 पैसे कर अथवा उसकी उत्पत्ति बढ़ने के साथ कर की राशि भी बढ़ती जाती है अथवा उत्पत्ति के घटने के साथ कर की राशि भी घटती जाती है तो ऐसी स्थिति में एकाधिकारी कर का विवर्तन करने में सफल हो जाता है। दूसरे शब्दों में प्रति इकाई उत्पादन व्यय बढ़ जाता है। वस्तु की सीमान्त लागत में वृद्धि हो जाने से एकाधिकारी को पुराने मूल्य पर उत्पत्ति की मात्रा बेचने पर लाभ नहीं होता अतः वह उत्पत्ति की मात्रा कम करके वस्तु को बड़े हुए मूल्य पर बेचने लगता है और अपने लाभ को कम नहीं होने देता है। एकाधिकारी उत्पत्ति की मात्रा को कम करके वस्तु के मूल्य में इस प्रकार वृद्धि करता है कि सीमान्त आय और नई सीमान्त लागत पुनः बराबर हो जाए। स्पष्ट है कि चूंकि एकाधिकारी ने मूल्य-वृद्धि की है अतः वह मूल्य-वृद्धि द्वारा उपभोक्ताओं पर कर का विवर्तन कर देता है। टेलर ने इस स्थिति को चित्रित करते हुए लिखा है कि दूसरे वर्ग के करों (उत्पत्ति की मात्रा के आधार पर लगाए जाने वाले कर) को साधारणतः आगे की ओर विवर्तित किया जा सकता है क्योंकि सीमान्त लागत की एक ही दर से सम्पूर्ण तालिका में वृद्धि हो जाती है जिससे सीमान्त लागत और सीमान्त लाभ में नया सन्तुलन स्थापित होता है और नया मूल्य तथा नई मात्रा का स्तर भी निर्धारित हो जाता है। रेखाचित्र द्वारा इसे आगे स्पष्ट किया जा रहा है—

इस चित्र में करारोपण से पूर्व MC सीमान्त लागत वक्र रेखा है। यह सीमान्त लाभ की वक्र रेखा को P बिन्दु पर काटती है और मूल्य GF है। करारोपण के बाद सीमान्त लागत वक्र रेखा उठकर



MC_1 हो जाती है। यह सीमान्त लाभ वक्र को P_1 बिन्दु पर काटता है। मूल्य बढ़ कर G_1F_1 हो जाता है। उत्पत्ति की मात्रा AG_2 से कम होकर AG_1 रह जाती है। यद्यपि कर AE के बराबर लगाया गया है लेकिन उपभोक्ता पर केवल F_1E_1 कर-भार ही पड़ता है और शेष कर-भार एकाधिकारी को वहन करना पड़ेगा। उपरोक्त सन्दर्भ में यह स्मरणीय है कि एकाधिकारी कर का कितना भार उपभोक्ताओं पर डाल सकेगा, यह दो बातों पर निर्भर है—(i) वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच, एवं (ii) उत्पत्ति के नियम।

कर-भार का विवर्तन इस पर निर्भर करेगा कि एकाधिकारी उत्पादन पर कौन-सा उत्पत्ति नियम लागू है। यदि वस्तु का उत्पादन बढ़ते हुए प्रतिकूलो का नियम (Law of Increasing Return) के अनुसार हो रहा है तो करारोपण द्वारा मूल्य वृद्धि होगी जिससे वस्तु की माँग कम हो जाने से उत्पादन गिर जाएगा। उत्पादन गिर जाने से वस्तु की उत्पादन लागत बढ़ेगी। इस प्रकार वस्तु का मूल्य कर राशि से अधिक बढ़ जाएगा और इस स्थिति में एकाधिकारी अपने कुल लाभ को अधिकतम बनाए रखने के लिए कर-भार स्वयं वहन करेगा। यदि उत्पादन इस प्रतिफल नियम (Law of Diminishing Return) के अनुसार हो रहा है और वस्तु की मात्रा के अनुसार कर लगाया गया है तो एकाधिकार पूर्ण अथवा आंशिक कर-भार का उपभोक्ताओं पर विवर्तन कर सकेगा। यदि उत्पादन समता नियम (Law of Constant Return) के अन्तर्गत हो रहा है तो ऐसी दशा में कर-भार एकाधिकारी एवं उपभोक्ता के मध्य बाँट जाएगा अर्थात् थोड़ा-थोड़ा कर-भार दोनों ही वहन करेंगे।

स्पष्ट है कि एकाधिकार की दशाओं में उत्पादन होने पर कर-विवर्तन हो सकेगा अन्यथा नहीं, यह करारोपण की दर, करारोपित वस्तु की माँग, पूर्ति की लोच, उत्पत्ति के नियमों के अन्तर्गत होने वाले उत्पादन की दशाओं आदि पर निर्भर करता है। परन्तु एकाधिकार की स्थिति में प्रो. जे. के. मेहता ने लिखा है, "मूल्य अप्रभाविता रहता है और कर-भार पूर्ण रूप से वस्तु के विक्रेता पर पड़ता है जिस अधिकार पर यह कर लगाया जाता है।"

एकाधिकारिक प्रतियोगिता की दशा में कर-विवर्तन (Shifting of a Tax under Monopolistic Competition)

एकाधिकारी प्रतियोगिता वह स्थिति है जब कुछ व्यावसायिक संस्थान एक ही वस्तु का निर्माण करते हैं और उनमें परस्पर प्रतिस्पर्धा रहती है। इस प्रकार न तो पूर्ण एकाधिकार होता है, न पूर्ण प्रतियोगिता। उदाहरण के लिए, वनस्पति घी, डालडा, रद्य, घनघट, जकुर नटराज आदि कुछ उत्पादकों द्वारा निर्मित हैं। यद्यपि प्रत्येक उत्पादक की अपनी स्वतन्त्र उत्पादन नीति है और वह अपने दृष्टिकोण से वस्तु की किस्म तथा कीमत रखता है, किन्तु वे एक-दूसरे से प्रभावित होते हैं, क्योंकि इन उत्पादकों को आंशिक एकाधिकार होते हुए भी परस्पर प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है। एकाधिकारी प्रतियोगिता में कर-भार का विवर्तन एकाधिकारी अथवा पूर्ण प्रतियोगिता की अपेक्षा अधिक अनिश्चित रहता है।

एकाधिकारी प्रतियोगिता के अन्तर्गत कर-भार अनेक बातों पर निर्भर करता है, जो संक्षेप में इस प्रकार हैं—

(i) सामान्यतः एकाधिकारी प्रतियोगिता के अन्तर्गत कर-भार का विवर्तन वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच की सामेक्षिक राशि पर निर्भर करता है। इस पर कुछ अन्य बातें जैसे—कर की प्रकृति, मात्रा, स्वरूप आदि का भी महत्व होता है।

(ii) एकाधिकारिक प्रतियोगिताओं की दशाओं में यदि व्यावसायिक संस्थान या फर्मों पर एकमुस्त कर डाल दिया जाए अर्थात् बिना किसी आधार के एक निश्चित राशि निर्धारित कर दी जाए तो इससे

उत्पादकों के सीमान्त उत्पादन व्यय में कोई वृद्धि नहीं होगी और इसलिए न तो वे उत्पादन ही कम करेंगे और न मूल्य ही बढ़ाएंगे, लेकिन यह प्रभाव अवश्य पड़ सकता है कि फर्मों के पारस्परिक सम्बन्ध का प्रभाव रहे। फर्मों के पारस्परिक सम्बन्ध में कई सम्भावनाएँ उत्पन्न हो सकती हैं। प्रथम, ऐसा हो सकता है कि कुछ उत्पादक उत्पादन क्षेत्र से बाहर निकल जाएँ और द्वितीय यह कि वे सभी मिलकर कर-भार को टालने के लिए वस्तु के मूल्य में वृद्धि कर दें और इस प्रकार कर-विवर्तन को सम्भव बना कर-विवर्तन में वे कहाँ तक सफल हो सकेंगे यह इस पर निर्भर होगा कि वस्तु की माँग की लोच कैसी है ? जहाँ तक पहली सम्भावना की बात है (अर्थात् कुछ उत्पादकों द्वारा उत्पादन छोड़े जाने का प्रश्न है) जो उत्पादक बाहर चले जाएँगे, उनके ग्राहक अपनी वस्तुएँ दूसरे उत्पादकों से खरीदेंगे। परिणाम यह होगा कि कुछ फर्मों या उत्पादकों की वस्तुओं की माँग अन्य फर्मों की अपेक्षा बढ़ जाएगी और वे अपनी वस्तु के मूल्य में वृद्धि करके कर का कुछ भार क्रेताओं पर डालने में सफल हो जाएँगे।

(iii) यदि एकाधिकारी प्रतियोगिता की दशा में कर उत्पादन की मात्रा के आधार पर लगाया जाता है तो वस्तु का उत्पादन घट जाएगा जैसा कि एकाधिकारी उत्पादन की अवस्था में होता है। इस स्थिति में प्रत्येक उत्पादक अपनी वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि करके कर-विवर्तन करने में कहाँ तक सफल हो सकेगा, यह मुख्यतः तीन तथ्यों पर निर्भर करता है—

(क) वस्तु की माँग तथा पूर्ति की लोच का अनुपात,

(ख) विभिन्न फर्मों या उत्पादकों के मूल्य सम्बन्ध, तथा

(ग) कुछ उत्पादकों के उत्पादन-क्षेत्र से हट जाने पर शेष उत्पादकों की बढ़ती हुई वस्तुओं की माँग।

जहाँ तक प्रथम बिन्दु का तथा वस्तु की पूर्ति की लोच के अनुपात का सम्बन्ध है, इसका विवेचन हम पूर्ण प्रतियोगिता की दशा में भली प्रकार कर चुके हैं।

दूसरे बिन्दु के सम्बन्ध में यह जानना आवश्यक है कि एकाधिकारी प्रतियोगिता की दशा में वस्तु के रूप और मूल्य में मिश्रता पाई जाती है। मिश्र-मिश्र उत्पादक एक ही वस्तु को मिश्र-मिश्र व्यापारिक चिह्नों (Trade Marks) के अन्तर्गत बेचते हैं और यह भी सम्भव है कि वे इसके लिए अलग-अलग मूल्य निर्धारित करें। स्वामाविक है कि इस अवस्था में (अर्थात् मिश्र-मिश्र व्यापारिक चिह्नों की स्थिति में) विभिन्न उत्पादकों की वस्तुओं में भेद उत्पन्न हो जाता है और वे अलग-अलग गुण वाली समझी जाती हैं (चाहे वे वस्तुएँ एक-सी ही क्यों न हों)। अब यदि अलग-अलग उत्पादक अपनी-अपनी वस्तुओं के मूल्य बढ़ा दें तो जैसा कि लोगों की प्रवृत्ति होती है, वे अधिक मूल्य वाले उत्पादकों से वस्तु खरीदना बन्द करके उन उत्पादकों से वस्तु खरीदने लगते हैं जिनका मूल्य अपेक्षाकृत कम है।

यहाँ दो परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं—एक यह कि विभिन्न उत्पादक या फर्म कर की राशि के अनुपात में वस्तु के मूल्य में वृद्धि करें और दूसरे यह कि जिन उत्पादकों ने पहले वस्तुओं के मूल्य दूसरों की अपेक्षा कम निश्चित किए थे, वे मूल्य बढ़ा दें और जिन उत्पादकों के पहले वस्तुओं के मूल्य अधिक थे वे माँग कम होने के भय से वस्तु के मूल्य में वृद्धि न करें। पहली स्थिति में यदि मूल्य कर की मात्रा के अनुपात में बढ़ाये जाते हैं तो स्थिति पहले के समान बनी रहेगी और उसमें कोई अन्तर नहीं आएगा। इसका कारण यह है कि विभिन्न उत्पादकों के मूल्यों में उतना ही अन्तर रहेगा जितना मूल्य-वृद्धि से पूर्व था। अतः जो ग्राहक जहाँ से वस्तु खरीदते थे, वे वहीं से खरीदते रहेंगे लेकिन यह सम्भव है कि यदि बाजार में बेचने के लिए स्थानापन्न वस्तुएँ उपलब्ध हों तो उत्पादकों की वस्तुओं की माँग कम हो जाएगी और उत्पादक यह जानते हुए कर-भार स्वयं ही सहन कर लें कि उनकी वस्तु की माँग मूल्य बढ़ने पर घट जाएगी। दूसरी स्थिति में यह हो सकता है कि जो ग्राहक केवल सस्ती वस्तु खरीदना (स्थानापन्न वस्तुएँ उन्हें मिल रही हों तो वे या तो उस वस्तु को खरीदना) पसन्द करते हों और अन्य स्थानापन्न वस्तु का प्रयोग करने लगेंगे लेकिन जो लोग मूल्यों की अधिक परवाह न करते हुए वस्तु के गुणों पर ध्यान देते हैं, वे अपने-अपने उत्पादकों से वस्तुएँ पूर्ववत् खरीदते रहेंगे। ऐसी स्थिति में उत्पादक अपना कर-भार केवल उन्हीं ग्राहकों पर टालने में सफल हो जाएँगे जो मूल्य से प्रभावित नहीं होते लेकिन फिर भी वस्तु की माँग घट जाने से उत्पादकों को कर का कुछ भार स्वयं अवश्य ही वहन

करना पड़ेगा। इसके विपरीत जिन उत्पादकों ने अपने मूल्यों में कोई वृद्धि नहीं की है जिनकी वस्तुओं का मूल्य पहले से अधिक रहा है वे इस कर-भार को क्रेताओं पर विवर्तित नहीं कर सकेंगे और कर-भार उन्हें स्वयं ही वहन करना पड़ेगा। यह भी सम्भव है कि कुछ उत्पादक उत्पादन-क्षेत्र से ही दूर चले जाएँ अर्थात् अपनी वस्तु का उत्पादन ही बन्द कर दें।

यदि वस्तुओं के विक्रय पर कर लगाए जाएँ तो उसके कर-भार का निर्णय सरलतापूर्वक नहीं किया जा सकता क्योंकि इस दशा में कर-विवर्तन वस्तु की माँग की लोच पर निर्भर रहता है। सम्भवतः उन वस्तुओं पर विक्रेता कर-भार विवर्तित कर सकते हैं जिनकी माँग लोचदार है किन्तु करारोपित वस्तु की माँग लोचदार है तो मूल्य बढ़ाकर कर-भार विवर्तित करना विक्रेता के स्वयं के हित में नहीं होगा और कर-भार वह स्वयं वहन करेगा। इस प्रकार एकाधिकारिक प्रतियोगिता के अन्तर्गत बिड़ी-कर का विवर्तन उस वस्तु की माँग की लोच पर निर्भर करेगा।

सारांश रूप में हम कह सकते हैं कि एकाधिकारिक प्रतियोगिता के अन्तर्गत पूर्ण प्रतियोगिता तथा एकाधिकारी स्थिति की भौति कर-भार का निर्णय माँग और पूर्ति की लोच की सामेक्षिक शक्ति के अनुपात पर निर्भर रहता है अन्तर केवल इतना है कि एकाधिकारी प्रतियोगिता की स्थिति में कर-भार का विवर्तन निश्चित नहीं किया जा सकता है क्योंकि उत्पादकों की उत्पादन नीति और मूल्य नीति एक-दूसरे को प्रभावित करती रहती है। कर का स्वभाव मात्रा और रीति भी कर-भार विवर्तन को प्रभावित करती है।

समुक्त पूर्ति तथा माँग का कर भार से सम्बन्ध

कुछ वस्तुएँ ऐसी होती हैं जिनकी माँग और पूर्ति समुक्त होती है। एक वस्तु का उत्पादन करने में जब दूसरी वस्तु का उत्पादन आवश्यक रूप से होना होता है जैसे—रुई के साथ बिनीला तो उसे समुक्त पूर्ति कहा जाता है और यदि इनमें से किसी वस्तु पर करारोपण होता है तो उसका विवर्तन दूसरी वस्तु के मूल्य में कर दिया जाता है। उदाहरणार्थ यदि रुई पर करारोपण किया जाता है तो किसान रुई का मूल्य बढ़ाकर तो कर का विवर्तन नहीं कर पाता लेकिन वह बिनीले का मूल्य बढ़ाकर कर-भार सरलता से उपभोक्ता पर टाल देता है।

समुक्त पूर्ति की भौति जब एक वस्तु की माँग के साथ दूसरी वस्तु की माँग बढ़ती है तो उसे समुक्त माँग कहा जाता है जैसे—पैन के साथ स्पाही की माँग। जब समुक्त माँग की किसी वस्तु पर कर लगाया जाता है तो एक वस्तु पर लगे कर को विक्रेता द्वारा दूसरी वस्तु के मूल्य में विवर्तित कर दिया जाता है। उदाहरणार्थ यदि पैन पर कर लगा दिया जाता है तो विक्रेता उसका विवर्तन स्पाही का मूल्य बढ़ाकर कर सकता है।

भूमि पर लगाए गए कर का भार

भूमि पर कर के कई रूप होते हैं। इन करों के भार का अध्ययन करते समय इन सभी का ध्यान रखना पड़ता है। यदि भूमि पर कर आर्थिक लगान के आधार पर लगाया जाता है तो इसका भार भू-स्वामियों पर ही पड़ता है क्योंकि यह कर आर्थिक लगान में से दिया जाता है और आर्थिक लगान उत्पादन व्यय निकाल कर बचता है। भूमि लगान भूमिपति से मिलता है इसलिए कर भी वही देता है। किसान को खेती में सामान्य लाभ (Normal Profit) के अतिरिक्त और कुछ नहीं बचता अतः वह भूमि पर कर के भार को सहने के लिए कभी तैयार नहीं होता लेकिन यदि भूमिपति पूरा लगान नहीं ले रहा है तो लगान को कर के अनुपात से बढ़ाकर कर का भार कारतकार पर डाला जा सकता है।

यदि भूमि पर कर किसी फसल विशेष (जैसे—गेहूँ की फसल) के अनुसार लगाया जाता है तो यह कर-भार इस फसल (अर्थात् गेहूँ) के उपभोक्ताओं पर डाला जा सकता है। इसका कारण यह है कि यदि गेहूँ के उपभोक्ता कर-भार वहन करने के लिए तैयार नहीं होंगे तो किसान भूमि पर कोई अन्य फसल बोना आरम्भ कर देंगे। यहाँ यह मान्यता स्वीकार की गई है कि इस दूसरी फसल के उत्पन्न करने पर भूमि पर कोई कर नहीं है। इस प्रकार गेहूँ की पूर्ति कम हो जाएगी जिससे गेहूँ का मूल्य बढ़ जाएगा और इस मूल्य वृद्धि द्वारा किसान भूमि-कर के आधार को उपभोक्ताओं पर डालने में सफल हो जाएगा। यह स्पष्ट है कि इस प्रकार के कर-विवर्तन पर अनेक तत्त्वों का प्रभाव पड़ सकता है।

(क) यदि गेहूँ की माँग बेलोचदार है तो कर का विवर्तन सरलतापूर्वक हो सकेगा और यदि गेहूँ की पूर्ति बेलोचदार है तो कर का विवर्तन सम्भव नहीं होगा।

(ख) यदि किसान कर-विवर्तन में असफल रहने से गेहूँ का उत्पादन बन्द करने का निश्चय करे तो उसके सामने यह प्रश्न उठेगा कि वह इसके स्थान पर अन्य कौन-सी फसल बोए ? उसे यह सोचना पड़ जाएगा कि यह दूसरी फसल उसकी भूमि में पैदा हो सकेगी या नहीं ? फसल कितनी मात्रा में पैदा होगी और उसका बाजार में क्या मूल्य होगा ? यदि दूसरी फसल कम मात्रा में अथवा बहुत कम मूल्य की उत्पन्न होती है तो किसान उसे बोना पसन्द नहीं करेगा। वह इस दाम में पहली फसल को ही बोएगा और कर-भार स्वयं ही सहना ठीक समझेगा लेकिन चूँकि कृषि से कोई बचत या आधिक्य (Surplus) प्राप्त नहीं होता अतः वह कर-भार सहन नहीं करना चाहेगा और सम्भवतः कृषि कार्य ही बन्द कर देगा और अन्ततः वह भूमि-कर भू-स्वामियों को ही सहन करने के लिए बाध्य कर देगा।

(ग) यदि कर भूमि की उपज की मात्रा के अनुसार लगाया जाता है तो कर-भार का विवर्तन वस्तु की माँग की लोच के अनुसार होगा। करारोपण से वस्तु का मूल्य बढ़ जाएगा अतः यदि वस्तु की माँग बेलोचदार है तो कर-भार भूमिपति पर पड़ेगा।

जो कर भूमि-पूँजी पर लगाया जाता है तो उसका विवर्तन सामान्यतः हो जाता है। इसका कारण यह है कि यदि भूमिपति भूमि-सुधार के लिए पूँजी लगायेगा तो उसकी उत्पादन शक्ति घट जाएगी और भूमिपति कारशतकार को यह कर देने के लिए बाध्य कर सकेगा।

आयात और निर्यात करों का भार

किसी देश से बाहर जाने वाली वस्तुओं पर लगे कर को निर्यात कर और देश में आने वाली वस्तुओं पर लगे कर को आयात कर कहा जाता है। इन करों के भार की समस्या यह है कि इन करों का भार किस-किस देश पर और कितना-कितना पड़ता है।

(i) **आयात कर**—साधारणतः जब कोई वस्तु आयात की जाती है तो आयातकर्ता आयात-कर वस्तु के मूल्य में जोड़ देता है और वह कर-भार उपभोक्ताओं को विवर्तित कर देता है लेकिन इस कर-भार के विवर्तन में वस्तु की माँग और पूर्ति की लोच का बहुत अधिक महत्त्व है। यदि आयातकर्ता देश के लिए आयात की गई वस्तु की माँग बेलोचदार है अर्थात् आयातकर्ता देश के लिये वह वस्तु उपलब्ध नहीं है या इस वस्तु की माँग अन्य देशों में भी बहुत अधिक है तो ऐसी अवस्था में उस वस्तु पर लगे आयात-कर के भार को आयातकर्ता देश अथवा उस देश के उपभोक्ताओं को वहन करना पड़ेगा। इसके विपरीत यदि आयातकर्ता देश के लिए वस्तु की माँग लोचदार है अथवा देशवासियों की माँग बहुत कम है अथवा निर्यातकर्ता देश के लिए वस्तु (अर्थात् निर्यात) बेलोचदार है या निर्यातकर्ता देश उस वस्तु को अन्य देशों में बेच नहीं पा रहा है तो इन स्थितियों में आयात-कर का भार उत्पादक एवं निर्यातकर्ता देश को ही वहन करना पड़ेगा किन्तु यह स्थिति बहुत कम पाई जाती है अधिकांश मामलों में आयात-कर उपभोक्ताओं को ही सहना पड़ता है। यदि माँग के बेलोचदार होने के साथ-साथ पूर्ति लोचदार होती है यानी अन्य बाजारों से माँग की पूर्ति की जा सकती है तो ऐसी स्थिति में कर का कुछ भार निर्यात देश और आयात देश के बीच बँट सकता है।

(ii) **निर्यात कर**—प्रायः निर्यात-कर का भार निर्यातकर्ता को वहन करना पड़ता है। इसके कई कारण हो सकते हैं जैसे—(क) निर्यातकर्ता मूल्य बढ़ाकर कर-भार को आयातकर्ता देश पर नहीं ढकेल पाता क्योंकि विदेशों में वस्तु का मूल्य प्रायः निश्चित रहता है तथा कोई एक निर्यातकर्ता इस मूल्य को प्रभावित नहीं कर पाता (ख) आयातकर्ता देश में यदि वस्तु का पर्याप्त मात्रा में उत्पादन होता है तो निर्यातकर्ता देश अपनी वस्तु के मूल्य में वृद्धि करके विदेशों पर कर-भार डालने में सफल नहीं हो सकता तथा (ग) आयातकर्ता देश में यदि वस्तु की स्थानापन्न वस्तुएँ उपलब्ध हो तो यह स्वाभाविक ही है कि वस्तु के मूल्य में वृद्धि होते ही उसकी माँग घट जाएगी। इसके विपरीत यदि निर्यातकर्ता देश कच्ची सामग्री जैसी चीजों का निर्यात कर रहा है जिनकी विदेशों में माँग बेलोचदार है, या आयातकर्ता देश में जिनकी स्थानापन्न वस्तुएँ उपलब्ध नहीं हैं या जिनकी पूर्ति करने के लिए निर्यातकर्ता देश एकाधिकारी स्थिति में हो तो यह सम्भावना रहती है कि निर्यातकर्ता देश

कर का भार बहुत कुछ आयातकर्ता पर डालने में सफल हो जाएगा किन्तु व्यवहार में यह स्थिति भी बहुत कम पाई जाती है फलतः अधिकांश उदाहरणों में निर्यात-करों का भार निर्यातकर्ताओं को ही सहना पड़ता है।

संक्षेप में कहा जा सकता है कि "आयात-कर अथवा निर्यात-कर का भार दो व्यापारिक देशों के मध्य उनकी किसी वस्तु की आवश्यकता की तीव्रता के प्रत्यक्ष अनुपात में उनकी वस्तु की माँग की लोच के उल्टे अनुपात में वितरित होता है।"

आय-कर का करापात (Incidence of Income Tax)

आय-कर एक प्रत्यक्ष कर है। इस सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इस प्रत्यक्ष कर का भार विवर्तित नहीं किया जा सकता। करापात और कृपापात एक ही व्यक्ति पर पड़ते हैं किन्तु इनसे तनी अर्थशास्त्री एकमत नहीं हैं। कुछ अर्थशास्त्रियों का कहना है कि आय-कर का भार विवर्तित किया जा सकता है। इसके अध्ययन से पहले आय-कर के स्वरूप की जानकारी आवश्यक है। इस कर में पेंशन, वेतन, मजदूरी, व्यावसायिक आय आदि सम्मिलित होती है। भारत में आय-कर के कई रूप विद्यमान हैं—आय-कर, अधि-कर, लाभ-कर, अयिस्लान-कर, पूँजीगत लाभ-कर, कृषि आय-कर आदि।

सर्वप्रथम हम डॉल्टन के आय-कर के कर-भार विवर्तन सम्बन्धी विचारों का अध्ययन करेंगे। डॉल्टन के अनुसार "अब मैं आय पर कर-सत्ताप (कर-भार) पर विचार करूँगा। किसी कर के सत्ताप सिद्धान्त में सामान्यतया यह लक्षण बुनियादी महत्त्व रखता है, क्योंकि साधनों को कर-क्षेत्र से कर-मुक्त क्षेत्र में पलाट ले जाने से ऐसे कर से सत्ताप का विवर्तन नहीं किया जा सकता। चूंकि कर सामान्य है, इसलिए कर-मुक्त क्षेत्र होता ही नहीं।" अधिकांश अर्थशास्त्री इस मत से सहमत हैं कि आय-कर का सत्ताप (भार) आय वाले घाले पर होता है, जिसे 'आय-घर चुगाने वाले' की सहायी जाती है। बार-बार उद्धरित किए जाने वाले एक वक्तव्य के शब्दों में यह सिद्धान्त कथोर-करीब पूरे क्षेत्र के लिए सही उत्तरता है तथा सभी बगल के लिए सही है और अगर इसके कोई अपवाद हैं तो वे स्थानीय तथा स्थायी होने के नाते इसे अमान्य बनाने को यथेष्ट कारण नहीं है। बहुत से व्यावसायिकों का यह विश्वास है कि इन पर लगाया गया आय-कर बड़े हुए मूल्यों द्वारा उनके माल के क्रेताओं पर टाला जा सकता है, कुछ अपवादों को छोड़कर यह ठीक नहीं है। हालाँकि अर्थशास्त्री इस पर सहमत हैं कि सामान्य तौर से आय-कर का विवर्तन नहीं हो सकता फिर अल्पकाल में यह विलुप्त सम्भव नहीं है, किन्तु अक्सर इस निष्कर्ष पर पहुँचने वाले तर्कों में मतभेद मिलता है अतः निम्नलिखित तर्क निर्णायक प्रतीत होते हैं—

पहला, जो व्यावसायी इसके विपरीत मत का खण्डन करते हैं उनके उत्तर में कहा जा सकता है कि आय-कर कच्चे माल पर कर या तैयार माल पर कर के समान नहीं होता और न स्थानिक दरों की नीति होता है, जिसे राष्ट्रा 'ऊपरी खर्च' माँगा जा सके और जो 'उत्पादन-व्यय' में शामिल हो सके। जहाँ तक व्यावसायिक आयों का सम्बन्ध है, आय-कर केवल लाभों पर लगा कर होता है। यदि अतिरिक्त नहीं है तो आय-कर भी नहीं लगेगा। आय-कर उत्पादन की लागत नहीं है, बल्कि व्यावसाय में सफलता की लागत है। जहाँ तक दूसरे प्रकार की आयों और विशेषकर परिसम्पत्तियों से प्राप्त होने वाली सहायी आयों का सम्बन्ध है, व्यावसायी लोग अपने आय-कर को टाल सकते हैं।

दूसरा, कुछ व्यवसायी यह तर्क सकते हैं कि आय-कर सहित वे अपने सारे कर दास्ताप में अपने माल के विक्रय मूल्य में मिला लेते हैं, लेकिन यह भ्रम है। पूर्ण प्रतियोगिता में विक्रेता के पास बाजार मूल्य में कोई फेरबदल करने की शक्ति नहीं होती, पूर्ण एकाधिकार में उसकी शक्ति असीम होती है, अपूर्ण प्रतियोगिता अथवा आंशिक एकाधिकार में उसे कुछ शक्ति रहती है। इन तीनों स्थितियों में, यह ध्यान में रखते हुए कि उसे क्या अवसर सुलभ हो सकते हैं, जो मूल्य उसे अधिकतम लाभ दे सकता है, उसका इससे कोई सम्बन्ध नहीं होता कि यह आय-कर चुकाता है या नहीं या कितना चुकाता है।

तीसरा, यह कारण पिछले दोनों तर्कों का आधार है। इस सिद्धान्त का यह सबल तर्क है कि आय-कर के भार को टाला जाना सम्भव नहीं है। जिन साधनों पर सामान्य आय-कर लगा होता है उसकी पूर्ति की लोच कम से कम अल्पकाल में नगण्य होती है। साधनों का एक उपयोग से दूसरे

उपयोग में दिग्परिवर्तन अगर पहले लाभप्रद नहीं था तो अब आय-कर लाभप्रद नहीं होगा और ऐसे दिग्परिवर्तनों की सम्भावना कुछ विशिष्ट प्रकार के साधनों की पूर्ति को दूसरी स्थितियों में लोचदार बना देती है। पूर्ति की यह बेलोच प्रवृत्ति जिसकी अल्पकाल में उपस्थिति करीब-करीब पक्की होती है कमी-कमी लम्बे समय में भी निश्चित रह सकती है, विशेषकर अगर प्रयास और त्याग के रूप में उनकी आय की माँग की लोच भी जो उन साधनों की पूर्ति करते हैं अल्पकाल में बेलोचदार होती है। यह मानने के पर्याप्त कारण हैं कि अक्सर स्थिति यही होती है।

इसी मान्यता के आधार पर साधनों की पूर्ति लम्बे समय में अपेक्षाकृत लोचदार होती है। इस मत के पक्ष में तर्क प्रस्तुत किया जा सकता है कि लम्बे समय में कमी-कमी आय-कर के भार के कुछ भाग का विवर्तन किया जा सकता है। कुछ स्थितियों में यह मान्यता उचित हो सकती। इसकी पुष्टि का अर्थ यह है कि अल्पकाल में आय-कर के भार का आय पाने वालों द्वारा विवर्तन नहीं किया जा सकता इससे तात्पर्य यह इन्कार करना नहीं है कि आय-कर के प्रभावों में काल, बचत और विनियोग के मार्ग में रुकावट डालना शामिल हो सकता है।

डॉल्टन के उक्त विचार से प्रकट है कि अन्य करों की भाँति आय-कर का वस्तु लागत अथवा विक्रय-मूल्य से कोई सम्बन्ध नहीं होता है न इससे साधनों की गतिशीलता पर कोई प्रभाव पड़ता है अतः कर का भार विवर्तित नहीं किया जा सकता है। इस विचार को सही मान लें तो इसका अर्थ यह होगा कि आय की माँग अथवा आय प्राप्त करने के साधनों की पूर्ति पूर्ण रूप से बेलोचदार है लेकिन व्यवहार में सदैव ऐसा नहीं होता। आय क्रय-विक्रय की जाती है। वस्तुओं की भाँति आय के क्रय-विक्रय के लिए क्रेता-विक्रेताओं के मध्य विनिमय सम्बन्ध स्थापित होते हैं अतः आय-कर का भार भी विवर्तित किया जा सकता है। डॉल्टन ने आय के किराया तत्त्व (Rent Element) पर विचार नहीं किया है। किराया तत्त्व का आशय आय के उस अतिरेक से है जो सम्भावित लागत के ऊपर प्राप्त होती है। यदि ध्यान से देखें तो बहुत-सी आय थोड़ा-बहुत किराया तत्त्व रखती है इसलिए आनुपातिक तथा निश्चित मात्रा के कर विवर्तित नहीं किए जा सकते लेकिन जब कर किराया तत्त्व से ऊपर पहुँच जाता है तो यह प्रयत्नों में कमी होगी। यही स्थिति आय पर लगाए जाने वाले करों की है जो तेजी से किराया तत्त्व की भाँति गतिशील है। उस स्थिति में यह सम्भव है कि करदाता अपने प्रयासों को कम कर अधिक आनन्द उठाएँ। बहुत-सी वस्तुओं में किराया तत्त्व न्यून होता है और इसलिए उन वस्तुओं की आय पर कर-विवर्तन हो जाता है।

आय-कर का अध्ययन करने के लिए यह उचित होगा कि इसे दो भागों में विभक्त कर इसका विवेचन किया जाये—

(क) वैयक्तिक शुद्ध आय पर कर—वेतन मजदूरी पेंशन आदि पर जो कर लगाया जाता है वह प्रायः विवर्तित नहीं हो सकता है क्योंकि उत्पादक मजदूर को मजदूरी या वेतन उसकी सीमान्त उत्पादकता के अनुसार देता है। जब व्यक्ति को अपनी मजदूरी अथवा वेतन पर आय-कर देना पड़ता है तो इससे उसकी सौदा-शक्ति (Bargaining Power) में कोई वृद्धि नहीं होती। दूसरे शब्दों में वह करारीपण के बाद भी उत्पादक के लिए पहले से अधिक वृद्धि उपयोगी नहीं हो जाती वरन् पहले जैसी ही उपयोगी रहती है। परिणामतः कर लग जाने के बाद भी उत्पादक उसे अधिक मजदूरी नहीं देता है और कर-भार मजदूरी को स्वयं वहन करना पड़ता है लेकिन यदि मजदूरी सीमान्त उत्पादन से कम दी जा रही है तो श्रमिक कर-भार स्वामी पर डाल सकते हैं और मजदूरी बढ़वाने के प्रयास में सफल हो सकते हैं।

(ख) व्यावसायिक आय पर कर—इस कर भार के सम्बन्ध में दो विचार मिलते हैं। व्यावसायी वर्ग का मत है कि मूल्यों में वृद्धि कर आय-कर का भार उपभोक्ताओं पर डाला जा सकता है जबकि अर्थशास्त्रियों का कहना है कि व्यावसायिक आय पर लगे कर का विवर्तन नहीं किया जा सकता क्योंकि कर का भार वस्तुओं के मूल्यों में सम्मिलित नहीं किया जा सकता। अब हमें देखना है कि इन दोनों में से कौन-सा मत उपयुक्त है। साधारणतः व्यावसायी ऐसी स्थिति में नहीं होता कि वह मूल्य बढ़ाकर अपने आय-कर का विवर्तन कर सके। इसका कारण यह है कि पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति में वस्तु का मूल्य माँग और पूर्ति के सन्तुलन से निर्धारित होता है तथा उत्पादक को अपनी वस्तु प्रचलित बाजार

मूल्य पर ही बेचनी पड़ती है जिस पर उसका कोई नियन्त्रण नहीं होता और इसका निर्धारण ऐसे तथ्यों द्वारा होता है जो उसके नियन्त्रण से दूर होते हैं। इस दशा में यदि व्यवसायी आय-कर देने के कारण वस्तु के मूल्य में वृद्धि करता है तो उसके ग्राहक दूट जाने का खतरा बना रहता है। ग्राहक दूट जाने से कर-विवर्तन के बाद उसकी जो कुछ भी शुद्ध आय बचेगी वह कर विवर्तन से पहले की तुलना में निरिवर्त रूप से कम होगी अतः स्पष्ट है कि आय कर के कारण व्यवसायी वृद्धि वस्तुओं का मूल्य बढ़ाने में सफल नहीं होता इसलिए कर भार को स्वयं सहता है। दूसरे शब्दों में वह आय कर न तो वस्तु की सामान्य लागत को ही प्रभावित कर पाता है और न ही वस्तु की पूर्ति को ही सीमित करता है इसलिए सबका विवर्तन नहीं हो पाता। पूर्ण प्रतियोगिता की भाँति एकाधिकार की दशा में व्यवसायी आय कर को टालने में सफल नहीं होता क्योंकि एकाधिकारी उत्पादक अपने उत्पादन की मात्रा और मूल्य का निर्धारण इस प्रकार करते हैं कि उन्हें अधिकारिक लाभ प्राप्त हो। यदि एकाधिकारी आय कर का विवर्तन सम्पत्ति पर विवर्तित करने के लिए उत्पादन की मात्रा कम और मूल्य में वृद्धि करता है। इस नवीन स्थिति में उसका वास्तविक एकाधिकारी लाभ (Net Monopoly Profit) पहले की अपेक्षा कम हो जाएगा। स्पष्ट है कि एकाधिकारी उत्पादन आय कर के भार को विवर्तित न करते हुए उसे स्वयं ही सहन करना पसन्द करेगा। इंग्लैण्ड की कॉल्वेयन कमेटी ऑन नेशनल डेब्ट एण्ड टैक्सेशन (Colwyn Committee of National Debt and Taxation) 1927 का आय कर के सम्बन्ध में यही विचार था कि उत्तम विवर्तन नहीं किया जा सकता है। समिति का निष्कर्ष था कि यह आर्थिक तर्क (कि आय करों का विवर्तन नहीं किया जा सकता) व्यावहारिक रूप में सभी क्षेत्रों के लिए तथा समयों के लिए सत्य है। यदि इसका कोई अपवाद हो भी तो वह केवल स्थानीय अथवा स्थायी होगा और इसे अमान्य नहीं कर सकते।

सम्पत्ति कर का करापात

(The Incidence of Taxes on Property)

सम्पत्ति कर दो मुख्य श्रेणियों में विभाजित कर सकते हैं—

- (i) मत्पला रूप से उपभोग में ली जाने वाली सम्पत्ति एवं
- (ii) उत्पादन में प्रयुक्त होने वाली सम्पत्ति।

(i) इन दोनों प्रकार की सम्पत्तियों पर लगा कर भार अलग अलग रूप में सहना पड़ता है। जब कोई कर ऐसी सम्पत्ति पर लगाया जाता है जो उपभोग के काम में लाई जाती है (जैसे—मकान, कार, मोटरगाड़ी आदि) तो इसमें विनिमय की कोई प्रक्रिया सम्प्रतः नहीं होती अतः कीमतों के बढ़ने की कोई सम्भावना नहीं रहती और कर विवर्तन (Forward Shifting) आगे की ओर नहीं किया जा सकता। कर भार सम्पत्ति के स्वामी को ही सहन करना पड़ता है। कुछ दशाओं में इसके पीछे की ओर अर्थात् प्रतिगामी विवर्तन (Backward Shifting) अवश्य हो जाता है। इस प्रकार का विवर्तन उस समय होता है जबकि कर लगी वस्तु को खरीदा जाता है अर्थात् सम्पत्ति को कम मूल्य पर खरीदकर मध्य में दिए जाने वाले कर की क्षतिपूर्ति कर ली जाती है। सम्पत्ति कर को पीछे की ओर टकेलने की इस प्रक्रिया को कर का पूँजीकरण (Capitalisation of Tax) कहते हैं। व्यूस्तर में बताया है कि पूँजीकरण में वार्षिक आय के पूँजीगत मूल्य की गणना होती है। इसे हम वार्षिक आय में प्रतिशत दर का नाम देकर मालूम कर लेते हैं। उदाहरण के लिए 5 प्रतिशत की दर 50 रुपये की वार्षिक आय का पूँजीगत मूल्य $100 \times 10 = 1000$ रुपये होगा या 1000 रुपये की पूँजी दर 5 प्रतिशत वार्षिक दर से 50 रुपये की वार्षिक आय प्रदान करेगी। पूँजीकरण को स्पष्ट करने के लिए निम्न उदाहरण उपयुक्त होगा—

मान लीजिए किसी मकान से 50 रु प्रतिवर्ष किराया प्राप्त होता है। कर का पूँजीकरण राशियाँ प्रचलित ब्याज की दर पर होता है। प्रचलित ब्याज की दर 5 प्रतिशत है तब 5 प्रतिशत ब्याज की दर पर मकान का मूल्य 1000 रु होगा। यदि सरकार मकान की आय पर 20 प्रतिशत कर लगाती है तब इस मकान के खरीदने वाले की वास्तविक आय 40 रु प्रतिवर्ष हो जाएगी। तब 1000 रु की पूँजी को

ग कि उत्तम विनिमोग ऐसा हो कि प्रचलित 5 प्रतिशत ब्याज

की दर पर 50 रु प्रतिवर्ष आय प्राप्त हो जाए। यह व्यक्ति उक्त मकान को 1000 रु में नहीं खरीदेगा क्योंकि कर भुगतान के बाद उसकी वास्तविक शुद्ध आय केवल 40 रुपये की होगी और उसे अपने विनियोग पर प्रतिवर्ष 10 रु की हानि होगी। यही व्यक्ति इस मकान को उसी स्थिति में खरीदने के लिए तैयार हो जाएगा जबकि विक्रेता उसका केवल वास्तविक मूल्य ही ले। उक्त मकान का 5 प्रतिशत ब्याज की दर पर वास्तविक मूल्य 40 रु प्रतिवर्ष आय (कर का भुगतान करने के बाद) के आधार पर 800 रु है। अतः क्रेता इस मकान को केवल 800 रु मूल्य पर खरीदने को तैयार होगा।

इसका अर्थ यह होगा कि क्रेता ने मकान की आय पर कर पूँजीकरण कर लिया है। यद्यपि क्रेता को प्रतिवर्ष कर का भुगतान करना पड़ेगा परन्तु उसने समस्त भावी कर का भार आरम्भ में ही मकान के क्रेता पर डाल दिया है क्योंकि वह अपनी विनियोजित पूँजी पर 5 प्रतिशत ब्याज की दर से आय प्राप्त कर रहा है। इस तरह क्रेता के लिए यह मकान अन्य बातें समान रहने पर सदा ही कर-भार रहित रहेगा। उदाहरण से यह स्पष्ट है कि कर का पूँजीकरण कर देने से करदाता कर-भार का अनुभव नहीं करता।

कर का पूँजीकरण इतना सरल नहीं होता जितना समझा जाता है। इसके लिए कुछ शर्तों की आवश्यकता होती है जिन्हें पूँजीकरण की शर्तें (Conditions for the Capitalisation of Tax) कह सकते हैं। शर्तें प्रधानतः इस प्रकार हैं—

1 वह सम्पत्ति टिकाऊ होनी चाहिए और इसकी पूर्ति ऐसी होनी चाहिए जिसको सरलतापूर्वक घटाया-बढ़ाया नहीं जा सके। इस प्रकार मकान भूमि आदि पर कर का पूँजीकरण सम्भव है लेकिन दूध रोटी आदि पर नहीं।

2 कर केवल एक वस्तु पर होना चाहिए। यदि कर सभी वस्तुओं पर समान दर से लगाया जाएगा तो कर का पूँजीकरण नहीं हो सकेगा क्योंकि तब विनियोगकर्ताओं को सभी वस्तुओं से समान लाभ प्राप्त होगा। इसके विपरीत यदि एक ही वस्तु पर कर लगाया जाएगा तो इस वस्तु से अन्य वस्तुओं की तुलना में कम लाभ प्राप्त होगा और क्रेता इस वस्तु को तभी खरीदेगा जब इस पर कर-भार का पूँजीकरण हो गया हो। इससे स्पष्ट है कि जब किसी एक वस्तु पर करारोपण होता है और वस्तु का स्वामी इसे बेचना चाहता है तो इसका विक्रय तभी सम्भव होगा जब इस पर कर-भार का पूँजीकरण कर दिया जाएगा।

3 कर दीर्घकाल के लिए लगाया जाए तभी कर का पूँजीकरण होगा। यदि कर केवल अस्थायी रूप से अल्पकाल के लिए लगाया गया है तो सम्पत्ति का मालिक उसको बेचना नहीं चाहेगा और वह कर हटने के समय की आशा करेगा ताकि उचित मूल्य पर वह अपनी सम्पत्ति बेच सके। इसका कारण यह है कि वह सम्पत्ति को कर की उपस्थिति में बेधेगा तो उसे सम्पत्ति का कम मूल्य प्राप्त होगा। अतः वह सम्पत्ति का पूरा मूल्य पाने के लिए उसको तभी बेधेगा जब कर हटा दिया जाए। स्पष्ट है कि कर का पूँजीकरण केवल तभी होगा जब करारोपण दीर्घकाल के लिए किया गया हो।

4 कर का पूँजीकरण उन्हीं वस्तुओं पर हो सकता है जिनका बाजार में क्रय-विक्रय होता है। मजदूरी पर कर का पूँजीकरण नहीं हो सकता क्योंकि वस्तु की तरह मजदूरी को खरीदा-बेधा नहीं जा सकता।

5 जिस वस्तु पर करारोपण किया जा रहा है उसका स्वामित्व शीघ्र बदलते रहना चाहिए। बेचने व खरीदने में वस्तु का मूल्य कम होता रहे। इसी कारण सैलिंगमैन ने भूमि कर में पूँजीकरण का पक्ष लिया है।

6 कर का पूँजीकरण उसी वस्तु का हो सकता है जिसका पूँजीगत मूल्य हो और वार्षिक आय प्राप्त होती हो।

अब प्रश्न यह उत्पन्न है कि पूँजीगत कर-भार किस पर पड़ता है सम्पत्ति के क्रेता पर या विक्रेता पर? इस पर लोगों की अलग अलग राय है। पूँजीगत कर का भार विक्रेताओं पर पड़ता है क्योंकि उनको मूल्य कम करना पड़ता है। डॉल्टन का विचार है कि पूँजीगत कर का भार क्रेता पर पड़ता है क्योंकि कर हटने के बाद उसे लाभ प्राप्त होता है।

(ii) जहाँ तक दूसरे प्रकार की सम्पत्ति अर्थात् उत्पादन के काम में आने वाली सम्पत्ति का प्रश्न है उसमें कर-भार का निर्धारण लगभग उसी तरीके से किया जाता है जिस प्रकार किसी व्यवसाय पर एकमुश्त एकम के रूप में लगाने वाले कर-भार का निर्धारण होता है। ऐसा कर व्यवसाय की स्थायी उत्पादन लागत बन जाता है। ऐसे कर से व्यवसाय की सीमान्त लागत (Marginal Cost) में कोई वृद्धि नहीं होगी अतः सम्पत्ति के मूल्य में तब तक कोई बढ़ोतरी नहीं होती जब तक कि उसकी पूर्ति कम न हो जाए अथवा उसकी माँग बढ़ न जाए। सम्पत्ति-कर में प्रायः न तो माँग ही बढ़ती है और न पूर्ति घटती है इसलिए कर का विवर्तन नहीं हो पाता। हॉर्न दीर्घकाल में यह हो सकता है कि सम्पत्ति के कुछ ऐसे स्वामी जिन पर कर-भार बहुत अधिक पड़ रहा हो उत्पादन करना ही छोड़ दें। फलस्वरूप वस्तु की पूर्ति में कमी आ जाए और कीमतें बढ़ जाएँ और विवर्तन सम्भव हो जाए। इसलिए यह कहा जा सकता है कि उत्पादन में काम आने वाली सम्पत्ति पर जो कर लगाया जाता है उसका आगे की ओर विवर्तन (Forward Shifting) अल्पकाल में तो कठिन होता है किन्तु दीर्घकाल में कुछ सीमा तक उसका विवर्तन अवश्य किया जा सकता है।

व्यावसायिक लाभ पर लगे कर का करापात

(The Incidence of Business Profit Taxes)

व्यावसायिक लाभ पर लगे करों के विवर्तन का प्रश्न बड़ा विवादास्पद है। पहले यह धारणा थी कि करो का विवर्तन नहीं किया जा सकता लेकिन आज अधिकांशतः यह विश्वास किया जाता है कि इन करों के भार का विवर्तन सम्भव है।

व्यावसायिक लाभों पर जो कर लगाए जाते हैं वे तीन प्रकार के होते हैं—

(क) साझेदारी और कम्पनी की आय पर कर

(ख) सम्मिलित पूँजी वाली कम्पनियों की आय पर कर तथा

(ग) अत्यधिक लाभों पर कर।

सैद्धान्तिक रूप में व्यावसायिक करों का विवर्तन नहीं हो सकता उदाहरणार्थ—लाभकर। ये कर शुद्ध लाभों पर लगाए जाते हैं अर्थात् श्रम पूँजी संगठन भूमि आदि पर होने वाले व्ययों को निकालने के बाद जो वास्तविक लाभ बचा रहता है उस पर ये कर लगाए जाते हैं। इन करों का व्यक्तिगत विनियोगो पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। इसके अतिरिक्त इन करों को लगाते समय विभिन्न व्यवसायों में भेद नहीं किया जाता। जिन व्यावसायिक इकाइयों में केवल सामान्य लाभ हो रहा है उन्हें प्रायः कर-मुक्त रखा जाता है। इन करों का मूल्य स्तर पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता इसलिए इनका विवर्तन नहीं हो सकता। व्यवहार में यह पाया गया है कि शुद्ध अथवा सकलकालीन अवस्था में जब वस्तुओं की माँग बहुत बढ़ जाती है और मूल्य बढ़ने की प्रवृत्ति दर्शाते हैं तब इन करों का विवर्तन उपनोक्ताओं के ऊपर सरलतः पूर्वक कर दिया जाता है।

सम्मिलित पूँजी वाली कम्पनियों की आय पर भी करारोपण किया जाता है। इन करों को उन सभी कम्पनियों से वसूल किया जाता है जो अपने हिस्सेदारों की ओर से आय प्राप्त करती हैं। हिस्सेदारों द्वारा लगाई गई पूँजी का व्याज व्यावसायिक उत्पादन व्यय का एक अंग होता है अतः इन पर आरोपित कर का भार लागत के एक महत्वपूर्ण भाग पर पड़ता है। कुछ अर्थशास्त्रियों का मत है कि कम्पनियों की आय पर लगे हुए कर व्यक्तिगत विनियोगो को निरुत्साहित करते हैं और देश की व्यावसायिक स्थिति पर विपरीत प्रभाव डालते हैं। इन अर्थशास्त्रियों का कहना है कि ऐसे करों का विवर्तन दीर्घकाल में ही सम्भव है। विचारकों का एक दूसरा पक्ष इन अर्थशास्त्रियों से सहमत नहीं है। उनका तर्क है कि इस प्रकार के कर व्यावसायिक लागतों का एक भाग बन जाते हैं जिनको मूल्य में शामिल कर लिया जाता है। कम्पनियों मूल्यों को प्रभावित कर सकती हैं और कर-भार को उपभोक्ताओं पर टकेलने में सफल हो सकती हैं। यह ध्यान रखना चाहिए कि वास्तविक जगत् में ऐसा नहीं होता क्योंकि एकाधिकारी दशाओं में छोटे-छोटे व्यवसायी मूल्यों से स्वयं प्रभावित होते हैं वे मूल्यों को प्रभावित नहीं कर पाते। इसके अतिरिक्त व्यवसाय पर प्राप्त होने वाली आय पर कर लगाए जाते हैं। कुछ लोगों का कहना है कि

व्यावसायिक करो का विवर्तन केवल अशत किया जा सकता है। इन करों का भार व्यवसायी और उपभोक्ता दोनों को थोड़ा-थोड़ा वहन करना पड़ता है।

इस विवेचन से प्रकट है कि व्यावसायिक कर-भार के विवर्तन के सम्बन्ध में अर्थशास्त्रियों में कोई मतैक्य नहीं है। विद्यार्थी की इस भिन्नता के कई कारण हो सकते हैं। प्रथम बाजार की परिस्थितियाँ इतनी जटिल हो गई हैं और बाजार को प्रभावित करने वाले तत्त्व इतने अधिक हो गए हैं कि यह ठीक-ठीक अनुमानित नहीं किया जा सकता कि कर-विवर्तन हो रहा है या नहीं यदि हो रहा है तो किस अंश तक।

दूसरे प्रत्येक उद्योग की माँग सारिणियाँ अलग-अलग होती हैं। लोचदार माँग वाली वस्तु के मूल्य पर नियन्त्रण रखने में व्यवसायी असफल होते हैं। इस स्थिति में उस वस्तु पर लगे कर का विवर्तन करना सम्भव नहीं होता। यह कहा जा सकता है कि अल्पकाल में जब तक वस्तु की पूर्ति पर एकाधिकारी के समान नियन्त्रण नहीं होता और उत्पादक उसके मूल्य को प्रभावित करने की क्षमता नहीं रखता तब तक उस वस्तु के ऊपर लगे कर भार का विवर्तन होना बहुत कठिन है चाहे माँग की स्थिति कुछ भी हो। कम्पनी आय-कर का विवर्तन तब अधिक सुगम होगा जब वस्तु विदेश की माँग और समाज की कुल माँग में बढ़ोतरी होने से मूल्यों में ऊपर घबने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाए।

तीसरे कम्पनियों की आय पर लगे कर का विवर्तन वस्तुओं की पूर्ति पर निर्भर करता है। जब पूर्ति नियन्त्रित होती है तो उत्पादक पूर्ति की मात्रा कम करके कर-भार का विवर्तन कर सकते हैं और यह दीर्घकाल में सम्भव हो पाता है जबकि उत्पादक पूर्ति घटाकर अपने साधनों को अन्य वस्तु के उत्पादन में लगा दे। यदि वे अपने साधनों को अन्य वस्तुओं के उत्पादन में लगाने में असमर्थ रहें और पूर्ति को कम करने की स्थिति में न हों तब उसके लिए कर-भार का विवर्तन करना सम्भव नहीं है।

एकाधिकार के लिए कर का विवर्तन करना अधिक सुगम होता है। ऐसा तभी होता है जब उसे अधिकतम लाभ की प्राप्ति नहीं होती। एकाधिकार प्रतियोगिता की स्थिति में उत्पादक कर विवर्तन में आर्थिक रूप से सफल हो सकता है जबकि सम्पूर्ण उद्योग की वस्तुओं के मूल्य बढ़ाए जाएँ।

बिक्री-करो एवं उत्पादन-करो का करापात

(The Incidence of Sales Taxes and Excise Taxes)

बिक्री-कर बेची जाने वाली वस्तुओं पर लगाया जाता है और उत्पादन-कर वस्तुओं के उत्पादन पर लगाया जाता है। कर-भार के अध्ययन के दृष्टिकोण से इन दोनों को वस्तु-कर (Commodity Tax) का नाम दे दिया है।

बिक्री कर लगाने से वस्तुओं का मूल्य अधिक हो जाता है। इससे उपभोग की मात्रा घट जाती है और उपभोक्ताओं की रहन-सहन की लागत (Cost of Living) अधिक हो जाती है। माँग कम हो जाने से वस्तु का उत्पादन निरुत्साहित होता है श्रमिकों व मालिकों में मजदूरी के सम्बन्ध में सन्धर्ष होने लगते हैं इसी प्रकार के अन्य परिणाम निकलते हैं। यदि करारोपित वस्तु की माँग बेलोचदार होती है तब मूल्य वृद्धि द्वारा कर-भार उपभोक्ता पर विवर्तित किया जा सकता है। यदि वस्तु की माँग लोचदार होती है तो कर-भार अशत उपभोक्ता को और अशत उत्पादक या विक्रेता को वहन करना पड़ता है। वैसे साधारणतः वस्तु पर लगे करों का भार उपभोक्ता सहन करते हैं और इन करों को लगाते समय सरकार का यही उद्देश्य होता है कि इसका भार सभी उपभोक्ता वहन करें। व्यवहारतः वस्तु पर लगे कर का विवर्तन होना या न होना वस्तु की माँग या पूर्ति की लोच पर निर्भर करता है। यदि वस्तु की पूर्ति बेलोचदार और माँग लोचदार होती है तो कर लगाने पर कर-भार का विवर्तन नहीं हो पाता और सम्पूर्ण कर का भार उत्पादकों को वहन करना पड़ता है।

बिक्री-कर दो तरह के होते हैं—सामान्य बिक्री-कर और विशेष बिक्री-कर। सामान्य बिक्री कर सभी वस्तुओं पर लगाए जाते हैं जबकि विशेष बिक्री-कर केवल विशिष्ट वस्तुओं पर लगाए जाते हैं। सामान्य बिक्री-कर के लगने पर उत्पादक कर-भार को पूर्णतः उपभोक्ताओं पर विवर्तित कर देते हैं और सरकार का यही उद्देश्य होता है। विशेष बिक्री-कर के भार का विवर्तन इतना सरल नहीं होता। यदि उस वस्तु की स्थानापन्न वस्तुओं पर करारोपण नहीं होता है तो इन करों का भार उत्पादकों को वहन

करना पड़ता है। यदि वस्तु की माँग लोचदार होती है तो उसके कर भार को उत्पादक वहन करते हैं। इसके विपरीत करारोपित वस्तु की स्थानापन्न वस्तु के बाजारों में न होने पर और उसकी माँग बेलोचदार होने पर कर-भार को उपभोक्ताओं पर ढकेला जा सकता है।

भारत में बिजली-कर की स्थिति कुछ भिन्न है। यहाँ बिजली-कर राज्य स्तर पर लगाए जाते हैं अतः उपभोक्ता उस वस्तु को जिस पर एक राज्य में कर लगा हुआ है किन्तु दूसरे में नहीं, अन्य राज्यों से मँगा लेते हैं और कर-भार उपभोक्ताओं पर डाला जाना सम्भव नहीं हो पाता तथा उत्पादक स्वयं अधिकांशतः कर-भार सहन करते हैं।

संक्षेप में हम कह सकते हैं कि कर-भार किस अंश तक क्रेता-विक्रेता अथवा उत्पादकों पर पड़ेगा, यह अनेक तत्त्वों पर निर्भर करता है, जैसे—करारोपित वस्तु की माँग-पूर्ति की लोभ, उत्पत्ति के नियम, उत्पादन अथवा विपणन दशा, स्थानापन्न वस्तुओं की उपलब्धता, कर की प्रकृति आदि।

करापात के आधुनिक विचार

(Modern Views on the Incidence of Tax)

कर-भार के सम्बन्ध में आधुनिक विचार परम्परागत विचारों से एकदम भिन्न हैं। तब तक कर-भार का अर्थ प्रत्यक्ष मौद्रिक-भार (Direct Money Burden) से लिया गया है, किन्तु आधुनिक विचारधारा में प्रत्यक्ष मौद्रिक-भार एवं अप्रत्यक्ष मौद्रिक-भार जैसे कर-भार के वर्गीकरण को महत्त्व नहीं दिया जाता। आधुनिक अर्थशास्त्रियों की मान्यता यह है कि कर-भार के अध्ययन के लिए कर के प्रभावों से सम्बन्धित सभी तत्त्वों का ज्ञान होना आवश्यक है। हमारे लिए यह ज्ञान करना जरूरी है कि करारोपण से मजदूरी, वेतन, लाभ, ब्याज आदि पर क्या प्रभाव पड़ सकते हैं? करारोपण के बाद वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य में क्या परिवर्तन हो सकते हैं? ये परिवर्तन प्रत्यक्ष रूप से होते हैं अथवा अप्रत्यक्ष रूप से? ये परिवर्तन व्यक्तियों की आय की दिशा में होते हैं अथवा व्यय की दिशा में?

प्राचीन लेखक उक्त तथ्यों की जानकारी के सम्बन्ध में प्रायः स्पष्ट नहीं हैं। वे कर-भार विवर्तन को मुख्यतः उसी धारणा पर आधारित करते हैं कि प्रत्येक कर का अन्तिम भार होता है, जबकि व्यवहारतः कर-भार का पता तभी लगाया जा सकता है जब कर लगने से साधनों का हस्तान्तरण व्यक्तिगत उपयोग से सार्वजनिक या राजकीय उपयोग में होता हो। पुनरुक्त, पिछले अर्थशास्त्रियों की यह धारणा है कि करारोपण से किसी न किसी व्यक्ति को हानि होती ही है जबकि वास्तव में ऐसा होना आवश्यक नहीं है। इसके अतिरिक्त हानि का पता लगाने के लिए करों के साथ-साथ राजकीय व्यय का अध्ययन किया जाना आवश्यक है। एकाकी रूप में हानि के अध्ययन उपयुक्त व तर्कजगत नहीं हैं। करारोपण से यदि किसी को हानि होती है तो राजकीय व्यय से किसी को लाभ होता है।

परम्परागत मत के इन दोषों के कारण आधुनिक अर्थशास्त्रियों ने कर-भार का विस्तृत विवेचन किया है। आधुनिक विचारों का उद्देश्य मुख्यतः स्वीडन के अर्थशास्त्रियों विशेषकर विकसेल (Wicksell) से हुआ है और श्रीमती हिक्स, मसग्रेय आदि लेखकों ने इन नवीन विचारों का विकास किया है। इन लेखकों ने बताया है कि करापात का अधिप्राय आय के वितरण में पैदा होने वाले उन परिवर्तनों से है जो करारोपण एवं सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी परिवर्तनों के कारण उत्पन्न होते हैं। यह माना गया है कि आय-व्यय के बजट में तीन प्रकार के परिवर्तन या प्रभाव होते हैं—

- (क) साधनों के निजी उपयोग से राजकीय उपयोगों के लिए स्थानान्तरण,
- (ख) उत्पादन सम्बन्धी परिवर्तन, तथा
- (ग) आय के वितरण सम्बन्धी परिवर्तन।

आधुनिक लेखकों ने अन्तिम प्रकार के परिवर्तनों (व्यक्तियों के बीच आय के वितरण सम्बन्धी परिवर्तन) के अध्ययन को ही करापात से सम्बद्ध किया है और इसमें लोक-आय तथा लोक-व्यय दोनों पक्षों को सम्मिलित किया है।

आधुनिक लेखकों के इन विचारों को विस्तार से समझने पर उपरोक्त स्थिति स्पष्ट हो सकेगी। इसके लिए सर्वप्रथम हम उन स्थितियों को लेते हैं जिनमें यह माना गया है कि बजट की कर-नीति में परिवर्तन कर दिए गए हैं पर सार्वजनिक व्यय नीति यथापूर्व है। कर-नीति में परिवर्तन के

फलस्वरूप वितरण में जो परिवर्तन होते हैं उन्हें अर्थशास्त्रियों ने विशेष कर-भार (Specific Tax Incidence) कहा है। ये परिवर्तन इस उदाहरण से समझे जा सकते हैं कि यदि पूर्ण रोजगार की स्थिति में आय-कर की दर कम कर दी जाएगी तो लोगों के पास वस्तुओं और सेवाओं पर व्यय करने के लिए पहले की तुलना में अधिक आय बची रहेगी। इससे उनके मूल्यों में वृद्धि होगी और क्रय-स्तर को पूर्ववत् बनाए रखने के लिए लोगों को अधिक व्यय करना पड़ेगा। इससे मुद्रा-स्फीति की स्थिति पैदा हो जाएगी। आय-कर की दर में वृद्धि करने से मुद्रा-सकुचन की स्थिति पैदा हो जाएगी। ये दोनों ही दशाएँ आय के वितरण को प्रभावित करेंगी। इस विवरण से स्पष्ट है कि कर-नीति सम्बन्धी परिवर्तनों में दो प्रकार के भार होते हैं—

(i) किसी विशेष कर-नीति सम्बन्धी परिवर्तनों के फलस्वरूप उत्पन्न होने वाले भार एवं

(ii) मुद्रा-स्फीति या मुद्रा-सकुचन के कारण उत्पन्न होने वाले भार या प्रभाव।

ये दोनों प्रभाव एक-दूसरे को इस प्रकार प्रभावित करते हैं कि स्थिति बड़ी जटिल हो जाती है। इसलिए विशेष करों के भार का अध्ययन करना कठिन और पेचीदा हो जाता है।

कभी-कभी सरकार इस उद्देश्य से कि उसकी आय में कोई परिवर्तन न हो पाए एक कर के स्थान पर दूसरा कर लगा देती है। ऐसा करने से उस कर के कारण आय के वितरण में जो परिवर्तन उत्पन्न हो जाते हैं उन्हें विभेदात्मक कर-भार (Differential Tax Incidence) कहा जाता है। सरकार द्वारा इस प्रकार के करारोपण करने पर सरकारी व्यय में कोई परिवर्तन नहीं होता। वस्तुओं और सेवाओं की माँग पहले जैसे ही बनी रहती है पर चूँकि अलग-अलग प्रवर्ग के कर व्यक्तिगत माँग को अलग-अलग ढंग से प्रभावित करते हैं अतः मूल्य-स्तर पर अवश्य प्रभाव पड़ता है। इसका अनिप्राय यह है कि व्यक्ति को अपने व्यय की स्थिति को यथापूर्व कायम रखने के लिए अपने वास्तविक व्यय में परिवर्तन करने पड़ते हैं। फलस्वरूप करों के परिवर्तन के साथ-साथ सरकार की मौद्रिक आय समान नहीं रह पाती जिससे विभेदात्मक कर-भार (Differential Tax Incidence) का ठीक-ठीक ज्ञान प्राप्त नहीं हो पाता है। विभेदात्मक कर-भार के समुचित अध्ययन के लिए यह आवश्यक है कि उक्त दोनों करों के वितरणात्मक परिणामों का अध्ययन किया जाए। इसके लिए दोनों करों के समय बाजार मूल्यों के सन्दर्भ में उनसे प्राप्त होने वाली मौद्रिक आय का अध्ययन करना होगा। यह अध्ययन विशेष कर-भार के अध्ययन की तुलना में निश्चित रूप से अधिक उपयुक्त होगा क्योंकि इसमें मुद्रा-स्फीति और मुद्रा-सकुचन के प्रभावों के अध्ययन की आवश्यकता नहीं रहेगी।

व्यय-भार (Expenditure Incidence)

अभी तक हमने बजट सम्बन्धी नीतियों के परिवर्तनों से उत्पन्न होने वाले वितरणात्मक परिवर्तनों की समस्या का विश्लेषण यह मानत हुए किया है कि यदि सार्वजनिक व्यय यथापूर्व बना रहे और कर-नीति सम्बन्धी परिवर्तन कर दिया जाए तो अर्थव्यवस्था में होने वाले परिवर्तनों का अध्ययन कैसे किया जाना चाहिए। अब हम यह मानकर आगे बढ़ते हैं कि सरकार की कर-नीति में तो कोई परिवर्तन नहीं हुआ है किन्तु सार्वजनिक व्यय में परिवर्तन किया गया है तो ऐसी स्थिति में आय के वितरणात्मक परिवर्तनों का अध्ययन किस प्रकार किया जाना चाहिए। सार्वजनिक व्यय के इन प्रभावों को 'सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी भार (Public Expenditure Incidence) कहा जा सकता है। ये भार भी दो प्रकार के होते हैं—

(i) विशेष सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी भार एवं

(ii) विभेदात्मक सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी भार।

सार्वजनिक व्यय के फलस्वरूप व्यक्ति की आय में होने वाले परिवर्तनों को विशेष सार्वजनिक व्यय-भार कहा जाता है। जबकि सार्वजनिक व्यय के वितरणात्मक प्रभावों को विभेदात्मक सार्वजनिक व्यय-भार कहते हैं। इन दोनों का विश्लेषण किया जाना उपयुक्त है।

जब सार्वजनिक व्यय में वृद्धि की जाती है तो व्यक्तियों की आय में बढ़ोत्तरी होती है जिससे वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य बढ़ जाते हैं। सार्वजनिक व्यय में कमी करने से व्यक्तियों की आय कम हो जाती है और वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य भी घट जाते हैं। इस प्रकार के अध्ययन में दो तरह के

परिवर्तनों का ज्ञान किया जाना आवश्यक है—प्रथम, उन परिवर्तनों का जो सार्वजनिक व्यय के कारण उत्पन्न होते हैं और द्वितीय, उन परिवर्तनों का जो मुद्रा-संकुचन के कारण पैदा होते हैं। दोनों का अध्ययन उतना ही कठिन और जटिल है जितना विशेष आय-कर में वृद्धि के कारण उत्पन्न होने वाले परिवर्तनों का अध्ययन। अतः इस कठिनाई अथवा जटिलता से बचने के लिए यह आवश्यक है कि सार्वजनिक व्यय के परिवर्तनों का अध्ययन बजट नीति को ध्यान में रखकर किया जाए। यदि सार्वजनिक व्यय में एक दिशा में वृद्धि होगी तो दूसरी दिशा में कमी होगी क्योंकि बजट नीति का प्रभाव सन्तुलित करने के लिए व्यय का समायोजन भी आवश्यक होता है। ऐसे सार्वजनिक व्यय के विवरणात्मक प्रभावों को विवेदात्मक सार्वजनिक व्यय-भार कहा जाता है। मराप्रैव का मत है कि सार्वजनिक व्यय भार अध्ययन इतना उपयोगी नहीं होता जितना विवेदात्मक कर-भार का होता है। इसका कारण यह है कि कर-नीति के परिवर्तन अधिक उत्सुकता पैदा करने वाले होते हैं तथा सार्वजनिक सेवाओं से प्राप्त होने वाले लाभों का विवरणात्मक महत्त्व अवश्य होता है लेकिन ये लाभ भार (Incidence) का एक अंश नहीं कहे जा सकते।

सन्तुलित बजट भार (Balanced Budget Incidence)

अब तक हमने अलग-अलग कर-नीति के परिवर्तनों से उत्पन्न होने वाले और व्यय नीति से उत्पन्न होने वाले वितरणात्मक परिवर्तनों की चर्चा की है। कर-नीति और व्यय-नीति दोनों के परिवर्तनों से उत्पन्न होने वाले वितरणात्मक परिवर्तनों को सन्तुलित बजट भार (Balanced Budget Incidence) कहा जा सकता है। यदि इसके साथ-साथ कर-नीति में परिवर्तन कर दिए जाते हैं तो उससे सरकार को आवश्यक कोष प्राप्त हो सकता है। इस प्रकार का अध्ययन अर्धशास्त्रियों की दृष्टि से सबसे उपयुक्त है।

इससे निष्कर्ष यही निकलता है कि आधुनिक लेखक परम्परावादी लेखकों की भाँति केवल कर-भार के अध्ययन को काफी नहीं मानते बल्कि कर-भार के उचित अध्ययन के लिए सरकारी बजट के आय तथा व्यय दोनों यहाँ का अध्ययन आवश्यक मानते हैं। वास्तव में तभी कर-भार का सही ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है। इसमें यह भी स्पष्ट है कि कर-भार को विभिन्न रीतियों से विभिन्न परिस्थितियों में विभिन्न व्यक्तियों पर वितरित किया जा सकता है। यहाँ स्मरणीय है कि कर-भार की समस्या अत्यन्त गम्भीर और महत्वपूर्ण है लेकिन व्यवहार में इस पर विशेष ध्यान नहीं दिया जाता। व्यावहारिक जगत में किसी भी देश में करारोपण केवल सामाजिक उद्देश्यों के आधार पर ही नहीं होता वरन् राजनीतिक परिस्थितियों का उस पर प्रभाव पड़ता है। अतः इस अध्ययन का केवल सैद्धान्तिक महत्त्व ही अधिक है।

करारोपण का प्रभाव एवं कर-प्रणाली की प्रगतिशीलता

(The Effects of Taxation & Progression of Tax-System)

करारोपण का उद्देश्य केवल आय प्राप्त करना ही नहीं होता है बल्कि इसका उपभोग, उत्पादन, वितरण एवं अन्य आर्थिक क्रियाओं पर क्या प्रभाव पड़ता है, आदि का अध्ययन करना भी है। अतः करारोपण इस प्रकार होना चाहिए कि उसका प्रभाव यथासम्भव अच्छा हो। कर नीति का उद्देश्य अर्थव्यवस्था में स्थिरता बनाए रखना और तेजी एवं मंदी को रोकना होना चाहिए।

करारोपण के भावी तथा वर्तमान आर्थिक प्रभावों का अध्ययन करना इसलिए आवश्यक है कि व्यवहार में सरकार किसी एक सिद्धान्त का निश्चित रूप से पालन नहीं करती। वह अधिकांशतः अपनी आवश्यकताओं के अनुसार कर-नीति निर्धारित करती है। अतः करारोपण के प्रभाव में केवल व्यक्तिगत करों के प्रभाव ही नहीं, अपितु कर सम्बन्धी नीतियों के प्रभाव भी सम्मिलित होते हैं। करों की दरों व भावी करारोपण की आशा से सभी आर्थिक क्रियाओं की दशाओं में परिवर्तन होता रहता है। उत्पादन घटता है और बढ़ता है, धन का वितरण समान और असमान होता है, मूल्य स्तर में उच्चावचन आते हैं। इसी प्रकार रोजगार व उपभोग और बचत व पूँजी में परिवर्तन होता रहता है। कहने का आशय हुआ कि करारोपण के प्रभाव अच्छे और बुरे दोनों ही प्रकार के होते हैं। यदि अच्छे प्रभाव अधिक होते हैं और बुरे प्रभाव कम तो कर-प्रणाली सर्वोत्तम समझी जाती है।

करों का वास्तविक प्रभाव तभी ज्ञात किया जा सकता है जब यह पता लगा लिया जाए कि कर से प्राप्त आय व व्यय का क्या प्रभाव पड़ता है? यदि करारोपण के प्रभाव अच्छे हैं, किन्तु उसके व्यय के प्रभाव बुरे पड़ते हैं तो उस करारोपण को उचित नहीं माना जा सकता। यह सम्भव है कि करारोपण के प्रभाव तो बुरे पड़ें लेकिन उससे प्राप्त आय के प्रभाव अच्छे हों। अतः उचित यही है कि करारोपण को अच्छा तथा बुरा ठहराने के लिए इससे सामूहिक प्रभावों का अध्ययन किया जाए। इस अध्ययन का व्यावहारिकता की अपेक्षा सैद्धान्तिक महत्त्व अधिक है। मनुष्य की मनोवृत्तियाँ बदलती रहती हैं और इन परिवर्तन से किसी भी नीति में अच्छाइयाँ-बुराइयाँ उत्पन्न होना स्वाभाविक है।

डॉल्टन ने करारोपण के प्रभावों का तीन शीर्षकों के अन्तर्गत विवेचन किया है—(क) उत्पादन पर प्रभाव, (ख) वितरण पर प्रभाव, तथा (ग) अन्य प्रभाव।

करारोपण के उत्पादन पर प्रभाव

(Effects of Taxation on Production)

करारोपण के उत्पादन पर पड़ने वाले प्रभावों को भी तीन भागों में विभाजित किया है—

1. व्यक्तियों के कार्य करने और बचत करने की योग्यता पर प्रभाव,
2. व्यक्ति के कार्य करने और बचत करने की इच्छा पर प्रभाव, एवं
3. आर्थिक साधनों के विभिन्न उपयोगों और स्थानों में वितरण पर प्रभाव।

1. कार्य करने व बचत करने की योग्यता पर प्रभाव

यह कहा जाता है कि करारोपण के भार से व्यक्तियों की कार्यक्षमता और उनकी बचत तथा विनियोग करने की योग्यता पर बुरा प्रभाव पड़ता है—

(i) कार्य करने की योग्यता—जब किसी व्यक्ति पर प्रत्यक्ष कर लगाया जाता है तब प्रत्यक्ष कर के अन्तर्गत करदाता आय का एक निश्चित भाग कर के रूप में दे देता है जिससे उसकी आय कम हो जाती है। इसी तरह अप्रत्यक्ष करारोपण के कारण वस्तुओं की कीमतें बढ़ जाती हैं जिससे करदाता की आय तो समान रहती है किन्तु वह पहले की अपेक्षा कम वस्तु क्रय कर पाता है। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों ही करों का प्रभाव यह होता है कि करदाता को अपना उपभोग घटाना पड़ता है। उपभोग की कमी और जीवन-स्तर के नीचा हो जाने के कारण करदाताओं की क्रय-क्षमता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। यह प्रभाव धनी व्यक्तियों की तुलना में निर्धन व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है क्योंकि निर्धनों की आय पहले से ही इतनी कम होती है कि क्रय-शक्ति थोड़ी-सी भी कमी आने से उनकी कार्यक्षमता बहुत घट जाती है। इससे निर्धनों के बच्चों की भी पाम करने की योग्यता कम हो जाने का निश्चित भय रहता है। अतः यह एक व्यावहारिक निष्कर्ष है कि सरकार को उन वस्तुओं पर कर नहीं लगाना चाहिए (अथवा कम से कम लगाना चाहिए) जिनका उपभोग मूलतः समाज के निर्धन वर्ग द्वारा किया जाता है।

मादक वस्तुओं पर लगाए गए करों का कार्यकुशलता पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता है। करारोपण से इन हानिकारक वस्तुओं का मूल्य बढ़ जाता है जिससे उपभोक्ता वर्ग इन वस्तुओं का उपभोग या तो पूर्णतः छोड़ देता है या उपभोग की मात्रा कम कर देता है। फलस्वरूप स्वास्थ्य विनष्ट होने से बच जाता है और व्यक्ति की कार्यक्षमता बढ़ जाती है।

(ii) बचत करने की योग्यता—बचत दो बातों पर निर्भर करती है—(क) व्यक्ति विशेष की आय एवं (ख) उसका व्यय। चूंकि करारोपण से व्यक्ति की क्रय-शक्ति का ह्रास होता है दूसरी ओर वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि हो जाती है अतः वह आय की अधिक मात्रा का उपभोग करता है अर्थात् उसे अपने उपभोग पर पहले से अधिक व्यय करना पड़ता है। परिणामस्वरूप व्यक्ति की बचत करने की योग्यता कम हो जाती है जिससे देश में पूँजी-निर्माण कम होता है और उत्पादन की वृद्धि के लिए पूँजी का अभाव रहता है। यह प्रभाव निर्धन व्यक्ति की तुलना में धनी व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है क्योंकि निर्धन व्यक्तियों में तो करारोपण से पहले बचत करने की शक्ति प्रायः नहीं के बराबर थी।

इसी तथ्य को हम एक दूसरे दृष्टिकोण से देखते हैं। यद्यपि कर देने से आय की मात्रा कम हो जाती है और आय का वह भाग जिसकी बचत की जा सकती थी, अब सरकार के पास कर के रूप में चला जाता है। कर भी एक प्रकार की बचत ही है। करारोपण से प्राप्त धनराशि को यदि उत्पादक योजनाओं पर लगाया जाए तो इसका वही प्रभाव होगा जो प्रभाव इस धन के करदाता के पास पूँजी अथवा बचत के रूप में रहने पर होता है। भारत में आज ऐसी स्थिति है कि एक तरफ तो कराधिक्य के कारण व्यक्तिगत बचतें कम हो रही हैं किन्तु दूसरी तरफ समाज की एकत्रित बचतें (करों के रूप में आय) बढ़ती जा रही हैं और इन एकत्रित बचतों का उपभोग पंचवर्षीय योजनाओं की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए किया जा रहा है। इन एकत्रित बचतों से समाज उसी प्रकार न्यूनाधिक्य रूप से प्रभावित हो सकेगा जिस प्रकार से करदाता अपनी व्यक्तिगत बचत से प्रभावित होते हैं।

उल्लेखनीय है कि करारोपण से धनी व्यक्तियों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। व्यक्ति जितना अधिक धनी होता है उतना ही अधिक उसकी बचत करने की योग्यता कम होती है। अतः आज विभिन्न देशों की कर-प्रणाली में प्रगतिशीलता के सिद्धान्त का महत्त्व बढ़ता जा रहा है परन्तु कुछ अर्थशास्त्रियों का विचार है कि अधिक प्रगतिशील कर व्यक्तियों की बचत योग्यता पर बुरा प्रभाव डालते हैं और यह तथ्य विशेषकर विकासशील देशों के लिए अधिक उपयुक्त है। ऐसे देशों में भारी करारोपण के कारण बचतें उत्पादन से निकलकर उपभोग में जाने लगी हैं। उत्पादन कार्य के लिए उपलब्ध होने वाली पूँजी कम होने लगती है तथा पूँजी क्षेत्र में उत्पादन का स्तर गिरने लगता है। इसी आधार पर इन अर्थशास्त्रियों का विचार है कि विकासशील देशों में कर-प्रणाली प्रतिगामी होनी चाहिए ताकि बचतों को प्रोत्साहन मिलता रहे उत्पादन का स्तर ऊँचा रहे तथा पूँजी निर्माण की गति तीव्र होती रहे। ये अर्थशास्त्री रूस का उदाहरण प्रस्तुत करते हैं जहाँ नियोजन काल में उपभोग की वस्तुओं पर बहुत ऊँचा कर लगाने से उपभोग को नियन्त्रित किया गया। एक निर्धन देश को अपनी अर्थव्यवस्था के पुनर्निर्माण

के लिए आवश्यक पूँजी प्राप्त करने के लिए चाहिए कि वह हर सम्भव बचत उपाय अपनाए चाहे कोई उपाय न्यायसंगत न हो। इस तरह प्रतिगामी कर प्रणाली इन देशों के लिए अधिक उपयुक्त होगी।

2 कार्य तथा बचत करने की इच्छा पर प्रभाव

इच्छा मनुष्य की एक मानसिक स्थिति है जिसका अध्ययन करना बड़ा कठिन है। यही कारण है कि करारोपण में मनुष्य की कार्य करने व बचत करने की इच्छा पर पड़ने वाले प्रभावों की माप करना या उनका निश्चयात्मक विवरण देना सम्भव नहीं होता। यहाँ अध्ययन के दो अलग अलग शीर्षक हैं।

(i) करारोपण से व्यक्ति विशेष के कार्य व बचत करने की इच्छा (Incentive) पर क्या प्रभाव पड़ता है।

(ii) करारोपण से फर्मों तथा उद्योगपतियों की कार्य करने व बचत करने की प्रेरणा पर क्या प्रभाव पड़ता है।

इनमें वस्तुतः पहला प्रश्न कार्य करने की इच्छा (Incentive to Work) से सम्बन्धित है।

व्यक्तिगत प्रतिक्रियाओं की प्रकृति (Nature of Individual Reaction)—करारोपण व्यक्तियों की काम व बचत करने की इच्छा को किस सीमा तक प्रभावित करता है यह दो बातों पर निर्भर है—(क) करदाता की मानसिक प्रतिक्रिया एवं (ख) करों की प्रकृति।

(क) करदाता की मानसिक प्रतिक्रियाएँ—करारोपण से व्यक्ति के मस्तिष्क में क्या प्रतिक्रियाएँ उत्पन्न होती हैं। यह बहुत कुछ उस व्यक्ति की आय की मांग की लोच पर निर्भर करता है। व्यक्ति की आय की माँग की लोच का अभिप्राय है कि व्यक्ति अधिक आय प्राप्त करने के लिए कितना प्रयत्न करेगा को तैयार है। आय की मांग लोच तीन प्रकार की होती है—

(i) **आय की बेलोचदार माँग**—आय की मांग तब बेलोचदार होती है जब मनुष्य की निश्चित आय माँग हमेशा रहती है। उदाहरणार्थ एक व्यक्ति अच्छा जीवन स्तर बनाए रखने के लिए एक हजार रुपये मासिक की आवश्यकता महसूस करता है और वह इस जीवन स्तर को सदैव बनाए रखना चाहता है। अब यदि उसकी आय पर 100 रुपये प्रतिमास कर लगाया जाता है तो उसे अपने जीवन स्तर को पूर्ववत् बनाए रखने के लिए इतना अधिक परिश्रम और करना पड़ेगा कि उसे 1100 रु प्राप्त हो सके। अतः स्पष्ट है कि आय की माँग बेलोचदार होने पर उत्पादन में वृद्धि कर देते हैं और मनुष्य की कार्य करने व बचत करने की इच्छा में वृद्धि हो जाती है।

(ii) **आय की माँग लोचदार होना**—व्यक्ति की आय की माँग लोचदार उस समय कहलाती है जब वह एक निश्चित आय प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील या इच्छुक नहीं होता। ऐसी स्थिति में करारोपण से उसके काम तथा बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ता है। डॉल्टन ने इस सम्बन्ध में लिखा है— यदि आय की माँग बेलोचदार हो तो कर की दर बढ़ा दो और यदि आय की माँग लोचदार हो तो कर की दर घटा दो। कुछ व्यक्ति ऐसे होते हैं जिनका परिवार बहुत छोटा होता है अथवा जो शालदार जीवनयापन के लिए प्रेरित नहीं होते। इस प्रकार के व्यक्तियों की आय की माँग लोचदार होती है। ऐसे व्यक्ति यह जानते हुए भी कि करारोपण से उनकी वास्तविक आय घट गई है न तो अधिक परिश्रम करते हैं और न कुछ बचत करने की विन्ता करते हैं।

(iii) **आय की माँग की लोच इकाई के बराबर होना**—समाज में कुछ लोग ऐसे होते हैं जिनकी आय की माँग की लोच इकाई के बराबर होती है अर्थात् उनकी काम करने व बचत करने की इच्छा लगभग समान रहती है चाहे कर लगे या न लगे। ऐसे व्यक्ति बराबर काम व बचत करते रहते हैं क्योंकि इनके लिए काम करना और बचत करना एक आदत बन गई है। इसके अतिरिक्त व्यक्तियों में प्रतियोगिता की भावना होती है और प्रत्येक व्यक्ति केवल धनी ही नहीं बनना दूसरों की अपेक्षा अधिक धनी बनना चाहता है। इसीलिए पीगू ने लिखा है कि धनी व्यक्तियों को अपनी निरपेक्ष आय की तुलना में सापेक्ष आय की वृद्धि में सन्तुष्टि का अधिकांश भाग प्राप्त होता है। यदि सभी धनी लोगों की आय को एक साथ घटा दिया जाए तो सन्तुष्टि का यह भाग नष्ट नहीं होता। यदि ऐसी स्थिति में सभी व्यक्तियों की आय में समान रूप से परिवर्तन कर दिया जाए तो उनकी तुलनात्मक स्थिति पहले के समान रहेगी।

और लोगों की कार्य करने व बचत करने की इच्छा पर विपरीत प्रभाव नहीं पड़ेगा। समाज में अधिकांश व्यक्तियों की आय की माँग बेतुल्यदायक होती है। इस माँग को बेतुल्यदायक बनाने वाले घटक मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

(अ) लगभग सभी व्यक्ति एक निश्चित जीवन स्तर व्यतीत करने के आदी हो जाते हैं और इसके लिए प्रयत्नशील रहते हैं कि उनका जीवन स्तर पहले के समान बना रहे।

(ब) बहुत से व्यक्ति भविष्य में एक निश्चित आय की अपेक्षा करते हैं। ऐसा वे या तो स्वयं अपने लिए करते हैं अथवा अपने उत्तराधिकारियों के लिए। इस भावना से प्रेरित होकर निश्चित बचत करने को प्रयत्नशील रहते हैं और यदि करारोपण से उनकी बचत घट जाती है तो वे अधिक परिश्रम करके उस बचत को पहले के समान बनाए रखने की चेष्टा करते हैं।

(स) अनेक व्यक्ति समाज में बड़ा बनने व शानदार जीवन बिताने के लालच से धन एकत्र करना चाहते हैं। इस सम्बन्ध में प्रो कारबर ने लिखा है कि जब किसी व्यक्ति के पास एकत्रित धन उस सीमा से अधिक हो जाता है जो उसके बच्चों की सरलकता के लिए आवश्यक है तो फिर अधिक एकत्रीकरण का उद्देश्य ही बदल जाता है। ऐसी स्थिति में वह कार्य करने एवं अधिक धन प्राप्त करने के ध्येय से व्यापारिक उपक्रमों में काम करने लगता है और एकत्रित पूँजी सब इस खेल का एक यन्त्र बन जाती है। जब तक खिलाड़ी का इस यन्त्र पर अधिकार रहता है और वह खिलाड़ियों में से एक खिलाड़ी होता है तब तक एकत्रीकरण के लिए वह केवल इसी से निरुत्साहित नहीं होता है कि उसकी मृत्यु के बाद उत्तराधिकारियों की अपेक्षा राज्य को एकत्रित धन प्राप्त होगा। लीवर हल्म ने कहा है 'आय-कर की दर की प्रत्येक वृद्धि से उन प्रयत्नों में वृद्धि हुई है जो उन आयों को बढ़ाने में सफल हुए हैं जिनमें से बड़े हुए करो का मुग्तान किया जाता है।

यह निष्कर्ष प्राप्त होता है कि अधिकांश व्यक्तियों की आय की माँग बेतुल्यदायक अथवा इकाई के बराबर होती है इसीलिए अधिकांश व्यक्तियों की काम करने या बचत की इच्छा पर करारोपण का बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। इसमें शर्त यह है कि करारोपण की दर बहुत अधिक नहीं होनी चाहिए अथवा करारोपण बहुत प्रगतिशील नहीं होना चाहिए।

यह ध्यान रखने योग्य बात है कि करारोपण किस सीमा तक करदाता के कार्य करने व बचत करने की इच्छा को प्रभावित कर सकता है। यह इस पर निर्भर करता है कि करारोपण किन परिस्थितियों में किया गया है। यदि करारोपण समृद्धि काल में किया जाएगा तो कर की ऊँची दर लोगों को काम करने से उत्साहित नहीं करेगी क्योंकि ऐसे समय आशावादिता वृद्धि पर रहती है। इसके विपरीत अवसाद काल में एक छोटा कर भी कार्य और बचत करने की इच्छा को काफी हद तक उत्साहित कर देता है क्योंकि हानि का भय सदैव बना रहता है। अन्त में यदि कोई कर थोड़े समय के लिए लगाया जाए तो व्यक्तियों के काम करने व बचाने की इच्छा पर सामान्यतः विपरीत प्रभाव नहीं पड़ता क्योंकि वे जानते हैं कि कुछ समय बाद यह कर हट जाएगा। इसके अतिरिक्त सकटकालीन परिस्थितियों में जैसे—युद्धकाल में लोग अधिक कर देने पर भी उसी प्रकार उत्साहन करते रहते हैं।

(ख) करो की प्रकृति—करारोपण के प्रभावों को व्यक्तियों की मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाओं के बाद विशेष करो की प्रकृति के अनुसार अध्ययन करते समय यह स्मरण रखना होगा कि सभी करो की प्रकृति एक समान नहीं होती अतः सभी के प्रभाव भी एक जैसे नहीं होते। हम नीचे कुछ विशिष्ट करो को लेंगे—

(1) कुछ कर ऐसे होते हैं जो बचत करने व काम करने की इच्छा पर कोई प्रभाव नहीं डालते जैसे—लाटरी या होर्स रेस ये आकस्मिक आयों पर कर युद्धकालीन अतिरिक्त आय पर कर उत्तराधिकार में प्राप्त सम्पत्ति पर कर आदि। चूंकि करदाता को इन आयों की पहले से कोई आशा नहीं होती और न ही इन्हें प्राप्त करने के लिए उन्हें कोई परिश्रम करना पड़ता है अतः जब इन आयों पर कर लगता है तो करदाता को इनका मुग्तान करना बुरा नहीं लगता। फलस्वरूप ऐसे करो का व्यक्तियों के काम करने और बचत करने की इच्छा पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इसी प्रकार एकाधिकारी लाभ पर

कर कार्य करने और बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव नहीं डालता क्योंकि एकाधिकारी अपनी अधिकतम आय के लिए अपनी वस्तु का मूल्य पहले ही निश्चित कर चुका होता है। क्रय-कर और बिक्री-कर से व्यक्तियों के कार्य करने या बचाने की इच्छा कम नहीं होती यद्यपि उपभोग अवश्य कम हो जाता है।

(ii) कुछ कर ऐसे होते हैं जिनका करदाता की काम करने और बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ता है। उदाहरण के लिए यदि आय-कर बहुत प्रगतिशील होता है तो इससे करदाता काम तथा बचत करने के लिए हतोत्साहित होता है क्योंकि वह जानता है कि प्रत्येक ऐसे प्रयत्न के बदले में उसे बहुत कम मात्रा में आय प्राप्त होगी और उसके श्रम का अधिकांश भाग कर के रूप में चला जाएगा। आय-कर से लोगों की कार्य और बचत करने की इच्छा कितनी प्रभावित होती है यह आय की मॉग की लोच कर की दर और राज्य प्रदत्त कर सम्बन्धी सुविधाओं पर निर्भर करती है।

(iii) सम्पत्ति-कर कुछ दशाओं में उत्पादन को प्रोत्साहित करता है और कुछ दशाओं में हतोत्साहित। यह बचतों को भी निरुत्साहित करता है। आय-कर की अपेक्षा सम्पत्ति-कर के प्रभाव कम प्रतिकूल होते हैं। इसी प्रकार मृत्यु-कर व पूँजी-कर का लोगों की कार्य और बचत करने की इच्छा पर कोई बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। मृत्यु-कर किसी भी अवस्था में बचत को हतोत्साहित नहीं करते। पूँजी-कर जो किसी विशेष कार्य के लिए लगाया गया है काम करने व बचाने की इच्छा पर इसलिए बुरा प्रभाव नहीं डालता क्योंकि करदाता यह जानता है कि उसे इसका भुगतान बराबर नहीं करना होगा। वस्तुओं और सेवाओं पर लगाए जाने वाले कर से उपभोग कम हो सकते हैं तथा उत्पादन अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित हो सकता है। वस्तुओं के मूल्य बढ़ जाने से उपभोक्ताओं की मॉग कम हो जाती है जिससे उत्पादकों को अपना उत्पादन कम करना पड़ता है। यही प्रभाव बिक्री-करों का होता है। सीमा-कर अन्य देश के उद्योगों को संरक्षण और प्रोत्साहन देते हैं किन्तु यदि संरक्षण अकुशल उद्योगों को प्राप्त हो जाता है तो इनसे हानि भी हो सकती है। सीमा-कर तभी हितकर सिद्ध हो सकते हैं जब देश के कुशल उद्योगों को संरक्षण प्रदान किया जाए।

करारोपण का सामान्य प्रभाव पुराने उद्योगों की अपेक्षा नए स्थापित उद्योगों पर अधिक पड़ता है क्योंकि पुराने उद्योग तो कर-भार को सुगमता से सह लेते हैं किन्तु नए उद्योग के लिए यह कष्टकारी सिद्ध होता है। उनकी अपनी ही व्यवस्था कठिनाई से हो पाती है। उल्लेखनीय है कि कुछ लोगों ने करारोपण को पूर्णतः मित्र दृष्टिकोण से देखा है। इनके अनुसार करों से प्राप्त आय सम्पूर्ण समाज के लिए की जाने वाली सामूहिक बचत का एक रूप है। यदि सरकार करारोपण द्वारा प्राप्त निधियों का उपयोग पूँजीगत माल के उत्पादन में करती है अथवा उनको भावी उपयोग के लिए स्थायी प्रयोजनों पर व्यय करती है तो वह वही कार्य सम्पन्न करती है जो एक गैर-सरकारी व्यक्ति करता है। करारोपण से व्यक्तियों के कार्य करने और बचाने की शक्ति तथा इच्छा दोनों ही पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। इसकी प्रतिपूर्ति सरकार द्वारा उत्पादित पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन से हो जाती है क्योंकि समाज की सामूहिक उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है। इससे राष्ट्रीय आय बढ़ती है और अन्त में व्यक्तियों के बचाने व काम करने की शक्ति एवं योग्यता में वृद्धि हो जाती है।

स्मरण रखना चाहिए कि करारोपण उन अनेक तत्त्वों में से एक है जो बचत विनियोग और उद्यम का निर्धारण करते हैं। हार्वर्ड व्यावसायिक संस्थान द्वारा करारोपण के कुछ अध्ययन किए गए जिनके निष्कर्षों का संक्षेपीकरण करते हुए जे. कीथ बटर्स ने लिखा है कि "यदि एक सामान्य वस्तुव्यय दिया जाए तो उनका महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि वे मूलभूत प्रेरणाएँ जो गैर-सरकारी अर्थव्यवस्था को गतिशील करती हैं और अर्थव्यवस्था का सम्पूर्ण ढाँचा इन दोनों पर ही करों का केवल अपेक्षाकृत सीमित एवं विशिष्ट प्रभाव होता है।

जब हम करारोपण के अप्रेरणात्मक प्रभावों पर यदि कोई-हो विचार करते हैं तो उस समय उन अवसरों, प्रेरणाओं और बाह्य प्रभावितताओं को महत्त्व प्रदान करते हैं। इनके कारण परिवहन, शक्ति तथा अन्य सुविधाओं के रूप में राजकीय विनियोग की मात्रा में वृद्धि होती है।

आर्थिक साधनों के लिए विभिन्न उपयोगों और स्थानों पर प्रभाव

कर उत्पादन पर न्यूनधिक अप्रेरणात्मक प्रभाव डालते हैं जब यह सम्भव है कि कर भार से बचने के लिए आर्थिक साधन वर्तमान उपयोगों से हटकर अन्य उपयोगों अथवा एक स्थान से दूसरे स्थान को अन्तरित या स्थानान्तरित हो जाएँ और साधनों के उद्योगों तथा व्यवसायों के बीच नवीन वितरण से देश में उत्पादन प्रभावित हो। साधनों के पुनर्वितरण से उत्पादन को लाभ अथवा हानि दोनों हो सकती है। कुछ कर ऐसे होते हैं जिनसे साधनों का स्थानान्तरण नहीं होता जैसे—एकाधिकार कर आकस्मिक लाभ पर कर भूमि की स्थिति पर कर आदि।

(1) साधनों का विभिन्न उपयोगों में स्थानान्तरण

इस प्रकार के स्थानान्तरण से उत्पादन को लाभ अथवा हानि हो सकती है।

(क) **लाभप्रद स्थानान्तरण**—कुछ करों से आर्थिक साधनों का पुनर्वितरण इस प्रकार होता है कि देश के उत्पादन में वृद्धि हो जाती है जैसे—शराब मॉग गौजा आदि मादक पदार्थों पर लगे कर। कर लगने से इन वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि होती है जिससे इनका उपयोग हतोत्साहित होता है और इन उद्योगों में लगी श्रम व पूँजी का किसी अन्य उपयोग या उद्योग की ओर स्थानान्तरण हो जाता है। मादक पदार्थों का उत्पादन कम और अन्य सामान्य हित की वस्तुओं का उत्पादन अधिक हो जाता है। उत्पादन पर एक अन्य प्रकार से प्रभाव पड़ता है। उपभोक्ता जो घन पहले मादक पदार्थों को खरीदने में व्यय करते थे उसे वे बचाते हैं अथवा कुछ अन्य वस्तुओं के खरीदने में लगा सकते हैं। बचतों की वृद्धि से विनिर्माण को प्रोत्साहन मिलता है जिससे देश में नवीन उद्योगों की स्थापना होती है। कुछ विशिष्ट वस्तुओं की माँग बढ़ जाने से इन वस्तुओं का उत्पादन पहले की अपेक्षा अधिक होने लगता है। इसके अतिरिक्त अच्छी और हितकारी वस्तुओं का उपयोग बढ़ने से उपभोक्ताओं की कार्य क्षमता बढ़ती है जिसका अन्ततः देश के उत्पादन पर अनुकूल प्रभाव पड़ता है। स्पष्ट है कि मादक पदार्थों के करारोपण से आर्थिक साधनों का पुनर्वितरण समाज के हित में होता है। इसी प्रकार विलासिताओं पर लगाया गया कर भी साधनों का स्थानान्तरण समाज के हित में करता है। संरक्षण कर का भी यही प्रभाव होता है क्योंकि इस कर से साधन उन उद्योगों की ओर स्थानान्तरित होने लगते हैं जिनका विकास विदेशी प्रतियोगिता के कारण नहीं हो सका।

(ख) **हानिप्रद स्थानान्तरण**—कभी कभी करों से आर्थिक साधनों का पुनर्वितरण इस प्रकार होता है कि देश के उत्पादन में कमी हो जाती है अथवा देश के उत्पादन पर अनुकूल प्रभाव पड़ता है। इन परिस्थितियों में ये स्थानान्तरण समाज के लिए हानिकारक होते हैं। उदाहरण के लिए यदि मकानों पर करारोपण किया जाता है तो इससे समाज में मकानों की पूर्ति में कमी हो सकती है। मकान मालिक नए मकान बनाने की ओर हस्तोत्साहित हो सकते हैं। नागरिकों को रहने के लिए पर्याप्त निवास स्थान नहीं मिल सकने से उनका धारिणिक जीवन कष्टमय रहता है जिससे उनकी कार्यक्षमता कम हो जाती है और इसका समाज में उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। इसी प्रकार संरक्षण कर से प्रायः किसी उद्योग और साधनों का हानिकारक स्थानान्तरण हो सकता है। उदाहरणार्थ यदि देश के लिए अकुशल अथवा अनुपयुक्त उद्योग को संरक्षण दे दिया जाए तो साधनों का लाभदायक पुनर्वितरण नहीं होता। यदि ऐसे उद्योगों को जिनके लिए देश में पर्याप्त प्राकृतिक स्रोत तथा आर्थिक परिस्थितियाँ उपलब्ध नहीं हैं संरक्षकता कर द्वारा संरक्षण दे दिया जाए तो देश के आर्थिक साधन उत्पादक एवं लाभप्रद उद्योगों से हटकर इन उद्योगों को स्थानान्तरित हो सकते हैं। इस प्रकार के संरक्षण प्रभु उद्योग से संरक्षण हटाते ही वे उष्ण हो जाते हैं। संरक्षण करों के कारण कभी कभी आर्थिक साधन अधिक उपयोगी उद्योगों से हटकर अकुशल एवं अनुपयोगी उद्योगों को स्थानान्तरित हो सकते हैं जिससे उत्पादन में वृद्धि अल्पवांछनीय होती है अथवा साधनों का अमिताव्ययी स्थानान्तरण होता है।

(ग) **वर्तमान से भावी और भावी से वर्तमान उपयोगों की ओर स्थानान्तरण**—कुछ कर ऐसे होते हैं जो साधनों का स्थानान्तरण वर्तमान उपयोगों से भावी उपयोगों के लिए कर देते हैं। उपयोग पर लगाए गए कर उपयोग को हतोत्साहित और बचत को प्रोत्साहित करते हैं। इस प्रकार के करों द्वारा आर्थिक साधन वर्तमान उपयोगों से हटाकर भावी उपयोगों की ओर स्थानान्तरित कर दिए जाते हैं जिससे समाज को भावी उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है। बिक्री कर या क्रय कर अथवा व्यय कर ऐसे हैं

जिनसे खर्चों में कमी की प्रेरणा मिलती है और बचत को प्रोत्साहन मिलता है। इन करो द्वारा साधनों का उत्पादकीय स्थानान्तरण हो सकता है। बचत के पक्ष में दिए जाने वाली कर-मुक्तियों का ऐसा ही प्रभाव पड़ता है।

इसके विपरीत जो कर बचत के प्रति लोगों को हतोत्साहित करते हैं वे साधनों को भावी उपयोगों से हटाकर, वर्तमान उपयोगों की ओर परिवर्तित कर देते हैं और उत्पादन को हानि पहुँचाते हैं। जब सरकार करारोपण द्वारा ऐसी निधियों प्राप्त करती है जो अन्य प्रकार से बचाई और निवेशित की जा सकती थीं और उनके दैनिक प्रशासकीय खर्चों में या किन्हीं अनुत्पादकीय खर्चों में व्यय कर देती है तो भी साधनों का भावी उपयोगों से वर्तमान उपयोगों की ओर स्थानान्तरण हो जाता है। साधनों का स्थानान्तरण देश के हित में या अहित में होना सरकारी व्यय पर निर्भर करता है।

(घ) वे कर जिनमें साधनों का स्थानान्तरण नहीं होता—कुछ कर ऐसे होते हैं जिनसे साधनों का एक व्यवसाय से दूसरे व्यवसाय की ओर स्थानान्तरण नहीं होता। उदाहरणार्थ एकाधिकार पर आरोपित कर। एकाधिकारी अपनी वस्तु की कीमत और उत्पादन की मात्रा का निर्धारण इस प्रकार करता है कि जिससे उसे अधिकतम लाभ की प्राप्ति हो सके। यदि किसी कारणवश वह अपना उत्पादन घटाता है तो इससे उसका लाभ कम हो जाता है। अतः स्पष्ट है कि करारोपण के बावजूद एकाधिकारी अपने उत्पादन में कोई कमी नहीं करना चाहेगा और परिणामस्वरूप जो साधक उसके व्यवसाय में लगे होंगे, उनका अन्तरण अन्य किसी उपयोग की ओर नहीं होगा। इसी प्रकार आकस्मिक लाभ पर कर, भूमि की स्थिति पर कर आदि ऐसे उदाहरण हैं जिनमें साधनों का स्थानान्तरण नहीं होता।

(ii) साधनों का विभिन्न स्थानों में स्थानान्तरण

करों से साधनों का पुनर्वितरण ऐसा होता है कि साधन एक स्थान से दूसरे स्थान को स्थानान्तरित होने लगते हैं जैसे—बिक्री-कर अत्यधिक प्रगतिशील आय कर आदि। जिस राज्य में अन्य राज्यों की तुलना में बिक्री-कर कम होता है उस राज्य में अन्य राज्यों से श्रम और पूँजी के साधन आकर विनियोजित होने लगते हैं और दोनों राज्यों की उत्पादन की मात्रा प्रभावित हो जाती है। यदि किसी एक स्थान पर कर बहुत अधिक मात्रा में लगाए गए हैं तो सम्भव है कि लोग अपनी पूँजी को वहाँ से हटा कर अन्य किसी स्थान पर लगा दें जहाँ कर-भार अपेक्षाकृत कम हो ऐसे स्थानान्तरण की सम्भावना को कम करने का प्रभावशाली उपाय यह है कि देश भर में एक समान दरों से कर लगाए जाएँ। सघीय शासन वाले देश में यह कठिनाई पैदा हो सकती है कि विभिन्न राज्य भिन्न-भिन्न दरों से करारोपण करें किन्तु ऐसी परिस्थितियों में विभिन्न राज्य पारस्परिक समझौतों द्वारा करों की एकसमान दरें निश्चित कर सकते हैं। यदि एक देश में आय लाभ-कर प्रगतिशील हो अथवा करों की दरें ऊँची हों तो वहाँ के नागरिक अपनी पूँजी हटाकर किसी ऐसे देश में विनियोजित करने लगते हैं जहाँ कर-भार कम हो। इस स्थानान्तरण को रोकने के लिए यह उपाय किया जा सकता है कि लोगों की सम्पूर्ण आय पर कर लगाए जाएँ चाहे वह आय देश के अन्दर कमाई गई हो अथवा विदेश से प्राप्त हुई हो। ऐसा होने से करों से बचने के लिए पूँजी देश से बाहर नहीं जाएगी जब तक कि उस पूँजी का स्वामी ही विदेश न चला जाए और ऐसा नहीं होता है।

साधनों के पुनर्वितरण की मौँग में कठिनाइयाँ

1 उत्पत्ति के साधन पूर्णतः गतिशील नहीं होते तब वे स्वतन्त्र रूप में एक व्यवसाय से दूसरे व्यवसाय में नहीं जा सकते हैं।

2 श्रम और पूँजी दोनों की अपनी-अपनी विशेषताएँ होती हैं। अधिक जलवायु, भाषा, धर्म, रीति-रिवाज आदि के कारण एक स्थान से दूसरे स्थान पर एक उद्योग से दूसरे उद्योग में जाने में कठिनाई महसूस करते हैं। पूँजी का बड़ा भाग जब भवनो यन्त्रों आदि में नियोजित कर दिया जाता है तो उसे सरलतापूर्वक किसी दूसरे उपयोग में नहीं लाया जा सकता।

प्रत्यक्ष करारोपण का आय व सम्पत्ति वितरण पर प्रभाव

(Effects of Direct Taxation on the Distribution of Income and Wealth)

अधिकांश देशों में धन के वितरण में असमानता पाई जाती है। यह असमानता विविध सामाजिक, राजनीतिक एवं आर्थिक बुराइयों से प्रभावित होती है। धन के वितरण की इस असमानता को दूर करने

से अधिकतम आर्थिक सन्तोष समाज को प्राप्त हो सकेगा और मानवीय शक्ति एवं उत्पादक कार्यों में अधिकांश सजगता व स्फूर्ति के साथ लगाया जा सकेगा फलस्वरूप देश के आर्थिक और सामाजिक कल्याण में वृद्धि होगी। सरकारी खर्च द्वारा जहाँ गरीबों का जीवन स्तर ऊँचा उठाकर वितरण की विषमताओं में कमी की जा सकती है वहीं करारोपण के द्वारा धनी व्यक्तियों का जीवन स्तर नीचा करके इस उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सकता है। प्राचीन लेखक धन के वितरण के लिए करारोपण का उपयोग करने के प्रयत्नों को विरोध की दृष्टि से देखते थे। उनका मत था कि करारोपण का एकमात्र ध्येय राज्य के लिये आय प्राप्त करना है। कर-आय इस तरह प्राप्त करनी चाहिए जिससे करदाताओं को कम से कम असुविधा हो।

यह तथ्य अधिकाधिक स्वीकारा जा रहा है कि करारोपण धन के वितरण की असमानताओं को दूर करने में अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। करारोपण के इस प्रमुख उद्देश्य की ओर सर्वप्रथम ध्यान आकर्षित करने का श्रेय जर्मन अर्थशास्त्री वेगनर को है जिसने करारोपण के माध्यम से धन की असमानताओं को दूर करने का प्रबल समर्थन किया है। उनका मत था कि राजस्व का उद्देश्य केवल राज्य के लिए साधन एकत्रित करना ही नहीं है बल्कि राजकोषीय नीति देश की सामाजिक आर्थिक एवं राजनीतिक परिस्थितियों पर आधारित होनी चाहिए जिससे देश में धन का वितरण ब्यासममद समान रहे। प्रो. पीगू के मतानुसार यदि राष्ट्रीय लाभांश की मात्रा में कमी नहीं आए तो धन के वितरण में प्रत्येक ऐसा सुधार जिससे लाभांश में से निर्धनों के पास जावे वाली मात्रा में वृद्धि हो जाती हो सामूहिक जनकल्याण की अभिवृद्धि करेगा।

धन की विषमता से किसी देश की सामाजिक राजनीतिक एवं आर्थिक बुराइयों से सम्बन्ध होता है। धन के वितरण की विषमता के कारण मानव जीवन में राज्य का महत्व दिन-प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है और समाजवादी राष्ट्रों में मानव जीवन का प्रत्येक पहलू राज्य और उसकी नीतियों से नियन्त्रित होने लगा है। धन के वितरण में वांछित समानता लाने की मुख्य नीतियाँ दो हैं—(i) सार्वजनिक व्यय तथा (ii) करारोपण।

सार्वजनिक खर्च में राज्य अपना खर्च इस प्रकार सम्पन्न कर सकता है कि समाज में धन की असमानता कम से कम हो अर्थात् राज्य एक समुचित खर्च की नीति द्वारा निर्धनों के धन का स्तर ऊँचा उठाकर, वितरण की विषमता को दम कर दे। करारोपण का उद्देश्य धनी व्यक्तियों के धन का स्तर नीचा कर धन के वितरण में समानता लाना है। करारोपण केवल धनी व्यक्तियों के धन का स्तर नीचा करने के लिए आवश्यक नहीं है बल्कि सार्वजनिक व्यय के कार्यक्रमों के लिए राशि प्राप्त करने के लिए भी जरूरी है। धन के वितरण में समानता लाने के लिए करारोपण के स्थापनापत्र के रूप में योग्य नहीं हो सकता है कि निजी सम्पत्ति का पूर्ण रूप से (अथवा बड़े पैमाने पर) उन्मूलन कर दिया जाए किन्तु यह श्रेष्ठतर विकल्प नहीं होगा। यह तो करारोपण के विरोधियों को स्वभावतः और अधिक बुरा एवं घोर प्रतीत होगा। अतः निश्चयात्मक रूप में यही कहा जा सकता है कि राष्ट्रीयकरण की अनुपस्थिति में करारोपण ही धन का समान वितरण करने वाली एक अत्यन्त महत्वपूर्ण साधन हो सकता है।

करारोपण के रूप (Forms of Taxation)

ऊँचा करारोपण सरकार के हाथ में धन की विशेषताओं को घटाने का एक शक्तिशाली शस्त्र है अतः सरकार अपने उद्देश्य को पूर्ण के लिए करों की दरों में हेर फेर करती रहती है। करों की दरों के आधार पर कर के चार प्रकार हैं—(i) अनुपातिक (Proportional) (ii) प्रतिगामी (Regressive), (iii) अधोगामी (Degressive) (iv) प्रगतिशील (Progressive)। प्रथम तीन करों का भार धनिकों की तुलना में निर्धनों पर अधिक पड़ता है अतः इनसे आय के वितरण की असमानता कम होने की आशा नहीं की जा सकती। केवल प्रगतिशील कर ही धन के वितरण में समानता ला सकते हैं क्योंकि इनका भार निर्धनों की तुलना में धनी व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है। प्रगतिशील करों द्वारा ही सामूहिक ब्याज की मात्रा न्यूनतम हो सकती है और धन का श्रेष्ठ वितरण सम्भव है। चूंकि व्यक्ति ज्यों-ज्यों धनी होता जाता है त्यों-त्यों उसके द्रव्य की सीमान्त उपयोगिता घटती जाती है और उसकी करदेय क्षमता बढ़ती जाती है, अतः धन की विषमता को दूर करने का यह एक महत्वपूर्ण तरीका है कि अति प्रगतिशील करों के द्वारा धनी व्यक्तियों के धन को कम करके सामान्य स्तर के दरार लाया जाए। यह स्मरणीय है कि

अत्यधिक प्रगतिशील करों द्वारा उत्पादन हवोत्साहित हो सकता है। इसलिए प्रगतिशील कर-प्रणाली पर निर्धारण इस प्रकार होना चाहिए कि एक ओर तो इससे उत्पादन निरत्साहित नहीं हो और दूसरी ओर धन के वितरण में समानता आती जाए।

विभिन्न प्रकार के कर और वितरण

(Different Kinds of Taxation and Distribution)

कर आय के वितरण पर निम्न निम्न प्रकार से प्रभाव डालते हैं जो निम्न प्रकार हैं—

1 आय कर वितरण—वितरण के दृष्टिकोण से आय पर लगने वाले करों (Taxes on Income) का भारी महत्व है क्योंकि ऐसे करों को आसानी से प्रगतिशील या आरेही (Progressive) बनाया जा सकता है। व्यक्तियों की आय को विभिन्न श्रेणियों में बाँट कर अलग अलग दर से करारोपण किया जा सकता है अर्थात् कर की दर आय में वृद्धि के साथ साथ बढ़ती जाती है। कहीं कहीं आय कर दो प्रकार से प्रगतिशील बनाया जाता है एक तो ऊँची आयों पर अतिरिक्त कर लगाकर जैसे—अतिरिक्त लाभ कर या अति कर और दूसरे न्यूनतम कर मुक्त सीमा को ऊँचा करके अथवा निम्न आय वाले को अधिक सुविधाएँ देकर जैसे—उन व्यक्तियों को जिनके कुटुम्ब में सदस्यों की संख्या अधिक है कुटुम्ब भत्ता देना। वितरण में समानता लाने के उद्देश्य से आय कर में अन्य अनेक प्रकार की छूट दी जा सकती हैं जैसे—एक निश्चित स्तर से नीचे की आमदनियों को करों से पूर्णतः मुक्त कर देना सम्पत्ति की आय की तुलना में अधिक आय पर कम दर से कर लगाना दिक्रिता के व्यय को कर योग्य आय (Taxable Income) में से घटाना विवाहित को अविवाहित की तुलना में कुछ छूट देना बच्चों की संख्या के आधार पर कर में छूट देना आदि। दूँकि आय कर को प्रगतिशील बनाना बड़ा सरल है अतः अधिकांश देशों में इस कर के द्वारा धन की विषमता को दूर करने का प्रयत्न किया जा रहा है।

2 मृत्यु कर व वितरण कर—किसी व्यक्ति की मृत्यु के बाद उसकी सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर दो प्रकार से कर लगाए जा सकते हैं—पहला उत्तराधिकारी को हस्तान्तरित होने से पूर्व की कुल सम्पत्ति पर कर (Estate Tax) दूसरा प्रत्येक व्यक्ति द्वारा उत्तराधिकार के फलस्वरूप प्राप्त हुए भाग पर कर (Inheritance Tax)। मृत्यु कर आय के वितरण की असमानता को तीन प्रकार से कम करते हैं—

(ख) अधिक धनरशि में कमी होने से अधिक आय स्वतः कम हो जाती है।

(ख) धनिकों पर कर भार बढ़ जाने से निर्धनों पर कर भार घट जाता है।

(ग) सरकार की आय इस प्रकार के करारोपण से बहुत बढ़ जाती है जिससे निर्धनों को सरकार द्वारा अधिक वस्तुएँ तथा सेवाएँ सुलभ हो सकती हैं।

इस सम्बन्ध में दो बातों पर ध्यान देना आवश्यक है—प्रथम उत्तराधिकारी करों (Inheritance Taxes) को प्रगतिशील होना चाहिए द्वितीय उत्तराधिकारियों का मृतक से सम्बन्ध जितना दूर का हो कर की दर उतनी ही अधिक होनी चाहिए।

3 व्यय कर और वितरण—प्रो कैल्डोर ने व्यय कर नामक एक नए कर का सुझाव दिया है। उनके अनुसार व्यय कर करारोपण को करदाता की कर भुगतान करने की समर्थ्य के अनुरूप बनने का एक प्रभावशाली साधन है। जिस व्यक्ति का जितना अधिक व्यय होता है वह उतनी ही अधिक करदेय क्षमता रखता है अतः समाज में धन के वितरण में समानता लाने की दृष्टि से ऐसे व्यक्ति पर उतनी ही अधिक कर लगाया जा सकता है। व्यय कर द्वारा व्यक्ति के प्रदर्शन उपभोग (Conspicuous Consumption) को रोक जा सकता है जो धन के वितरण की असमानताओं के कारण उत्पन्न होता है।

4 सम्पत्ति कर एवं वितरण—प्रायः धनी वर्ग आय कर एवं व्यय कर से बचने के लिए सम्पत्ति खरीदने लगते हैं। इस क्रिया से नीचे धनी बनते हैं अतः ऐसी स्थिति में उन पर सम्पत्ति कर लगाकर उनकी सम्पत्ति की वृद्धि पर रोक लगाई जा सकती है तर्किक वे और अधिक धनी नहीं बन पाएँ।

5 अप्रत्यक्ष कर और वितरण—दिक्री कर आयकर कर उत्पादन कर आदि अप्रत्यक्ष कर या वस्तु कर होते हैं। इन करों के प्रतिगामी प्रभाव (Regressive Effects) हो सकते हैं और प्रगतिशील (Progressive) भी। अनिवार्यताओं पर करारोपण करने से इनका भार धनी वर्ग की तुलना में निर्धनों पर अधिक पड़ता है। दुकानदार कर की मात्रा को वस्तु मूल्य में जोड़कर खरीददार से वसूल कर लेते हैं

चूँकि निर्धन वर्ग के लिए रुपये की सीमान्त उपयोगिता घनी व्यक्ति की तुलना में अधिक होती है अतः उसको अधिक त्याग करना पड़ता है। इस प्रकार कर-भार का शिकार निर्धन वर्ग अधिक होता है। स्पष्ट है कि अप्रत्यक्ष-करों से देश में धन के वितरण की असमानता कम होने के स्थान पर और अधिक हो जाती है। यदि सरकार अनिवार्य वस्तुओं को कर से मुक्त कर दे और विलासिता की वस्तुओं अथवा घुनी हुई वस्तुओं पर जिनका उपभोग घनी वर्ग करता है प्रगतिशील करारोपण करे तो इन करों से धन के वितरण की असमानता घटाई जा सकती है। विलासिताओं पर करों का भार निर्धनों की तुलना में घनी वर्ग पर अधिक पड़ता है जिससे ये कर धन के वितरण में समानता लाने में सहायक होते हैं। सामान्य बिक्री-कर (General Sales Tax) चूँकि सभी पदार्थों पर लगाया जाता है जिसमें कि अनिवार्य आवश्यकताओं और सामान्य उपभोग के पदार्थ भी सम्मिलित हैं अतः इनका प्रतिगामी प्रभाव पड़ता है। यदि अनिवार्य आवश्यकताओं और सामान्य उपभोग की वस्तुओं को करारोपण से मुक्त कर दिया जाए तो इन करों की प्रतिगामिता कम की जा सकती है।

उत्पन्न वितरण से स्पष्ट है कि करारोपण रूपी शक्तिशाली अस्त्र आय के वितरण की असमानता को दूर करने का प्रमुख साधन है और करारोपण इस प्रकार होगा चाहिए कि जहाँ तक सम्भव हो निर्धनों पर कोई भी कर नहीं लगाया जाना चाहिए या कम से कम कर लगाना चाहिए। घनी व्यक्तियों से कर वसूल करके उसे ऐसी सेवाओं पर व्यय किया जाना चाहिए जिससे निर्धन व्यक्तियों को लाभ पहुँचे उनकी उत्पादन क्षमता में वृद्धि हो उनकी क्रय-शक्ति और देश में रोजगार बढ़े आदि वितरण की असमानता के लिए करारोपण करते समय उत्पादन पर पड़ने वाले इसके प्रभावों का ध्यान रखना चाहिए क्योंकि यदि उत्पादन कम होला जायगा तो वितरण किस वस्तु का होगा और समान वितरण से क्या लाभ होगा ?

वितरण बनाम उत्पादन (Distribution v/s Production)

उपयुक्त किए गए विवेचन से यही प्रकट होता है कि वितरण के दृष्टिकोण से अत्यन्त प्रगतिशील कर-व्यवस्था (Sharply Progressive Tax System) लागू की जानी चाहिए किन्तु उत्पत्ति पर पड़ने वाले प्रभाव को ध्यान में रखना चाहिए। अत्यधिक प्रगतिशील एवं भारी करों का उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। इससे उत्पादन कम होने लगता है और यदि उत्पादन को हानि पहुँचती है तो वितरण की समानता का अर्थ धन का समान वितरण नहीं बरन् केवल गरीबी का समान वितरण होगा अतः यह नितान्त आवश्यक है कि वितरण सम्बन्धी बातों पर विचार करते समय उत्पादन सम्बन्धी पहलुओं की उपेक्षा नहीं की जाए। यह स्मरण रखना चाहिए कि अत्यधिक प्रगतिशील करारोपण प्रत्येक परिस्थिति में नहीं बल्कि कुछ विशेष परिस्थितियों में ही उत्पादन के लिए हानिकरक होता है। दूसरे शब्दों में कुछ परिस्थितियाँ ऐसी होती हैं जिनमें प्रगतिशील करारोपण से उत्पादन को हानि नहीं पहुँचती बल्कि प्रोत्साहन मिलता है। उदाहरण के लिए यदि एक उपयुक्त व्यय-कर (Surtable Expenditure Tax) लगाया जाए तो बचत को प्रोत्साहन मिल सकेगा। आशय यह है कि उत्पादन और वितरण दोनों के उद्देश्यों के बीच सामन्तजस्य स्थापित किया जाना चाहिए और करारोपण की योजना का निर्धारण इस प्रकार होना चाहिए कि जहाँ एक ओर यह उत्पादन के मार्ग में कोई अनुचित अवरोध न करे वहाँ दूसरी ओर धन के वितरण की विषमताओं को कम करने में सहायक बने।

विकासशील राष्ट्रों में करों के वितरणात्मक प्रभाव

विकासशील देशों की समस्याएँ विकसित देशों की समस्याओं से भिन्न होती हैं। विकसित देशों में उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय का स्तर काफी ऊँचा होता है अतः राष्ट्रीय आय के पुनर्वितरण की समस्या पर अधिक बल दिया जाता है किन्तु विकासशील देशों में मूलतः दो समस्याएँ होती हैं—एक उत्पादन में वृद्धि करके राष्ट्रीय आय के वितरण को समान बनाने की समस्या। इसमें दो विचार हैं—एक मत यह है कि उत्पादन तथा रोजगार के आकार में वृद्धि करना विकासशील अर्थव्यवस्थाओं का मुख्य उद्देश्य होना चाहिए और आय के समान वितरण की ओर बाद में ध्यान देना चाहिए। दूसरा मत यह है कि विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में धन के न्यायपूर्ण वितरण को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। ये दोनों विचार परस्पर विरोधी और अपूर्ण हैं चूँकि जिस देश का उत्पादन और रोजगार बढ़ाने के लिए कर बॉन्ड में ऐसे परिवर्तन आवश्यक होते हैं जिससे लोगों की काम करने बचत करने और जोखिम सहन करने की

शक्तियों पर अधिक बुरा प्रभाव न पड़े, वहाँ यह आवश्यक है कि धन के पुनर्वितरण पर अति प्रगतिशील करारोपण किया जाय और वास्तविकता यह है कि विकासशील देशों में इन दोनों ही उद्देश्यों की पूर्ति एक साथ करना सम्भव है।

हम यह जानते हैं कि व्यक्तियों के काम करने और बचत करने की इच्छा पर सभी करों का समान प्रभाव नहीं पड़ता। उदाहरण के लिए प्रत्यक्ष करों से मनुष्यों के काम करने और बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ सकता है जबकि अप्रत्यक्ष करों के सामान्यतः ये प्रभाव नहीं होते। प्रत्यक्ष करों के प्रभाव तभी बुरे हो सकते हैं जब व्यक्तियों की आय सम्बन्धी माँग लोचपूर्ण होती है। जब व्यक्तियों की आय के प्रति माँग बेलोचदार हो जाती है तो वे काम करने के लिए हतोत्साहित नहीं होते। चूंकि समाज में अधिकांश व्यक्तियों की आय की माँग बेलोचदार होती है, अतः करारोपण से उनके कार्य करने व बचाने की इच्छा पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता है। सम्पत्ति तथा मृत्यु-करों का प्रभाव यही होता है। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में पुराने उपक्रमों के विस्तार, नए उपक्रमों की स्थापना, सम्पत्ति के सग्रह तथा वृहत् संगठनों की भावनाएँ इतनी अधिक होती हैं कि किसी भी प्रकार के आय एवं सम्पत्ति करों का भार व विनियोग तथा पूँजी-निर्माण पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता।

इसके अतिरिक्त विकासशील देशों में आर्थिक विकास के लिए नियोजन व्यवस्था अपनाई जाती है जिसमें विनियोग की दर इतनी तीव्र गति से बढ़ती है कि एक ओर आय बढ़ती जाती है दूसरी ओर उपभोग की वस्तुओं व सेवाओं की माँग में वृद्धि होती है। चूंकि वस्तुओं का उत्पादन बढ़ती हुई माँग को पूरा करने में असमर्थ रहता है (यद्यपि उत्पादन भी बढ़ता है) अतः माँग बढ़ने से वस्तुओं के मूल्य भी बढ़ जाते हैं जिससे व्यापारियों व उत्पादकों के लिए लाभ की मात्रा में वृद्धि होती है और वे कर देने से भयभीत नहीं होते और उनके विनियोग करने की प्रेरणाओं पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता।

आज की कर-व्यवस्था की कुशलता व कर-व्ययना की सम्भावनाओं की उपस्थिति में करारोपण का विनियोजन पर बुरा प्रभाव पड़ने का भय नहीं रहता या बहुत कम भय रहता है। यह प्रवृत्ति दिखाई देती है कि अधिकाधिक करों के बावजूद नए-नए कारखाने और नए-नए उद्योग स्थापित होते जा रहे हैं। पिछले 20 वर्षों के आर्थिक इतिहास से प्रकट है कि करों के भार में निरन्तर वृद्धि होने पर आर्थिक विकास और औद्योगिक प्रगति की गति धीमी होने के स्थान पर तीव्र हो रही है।

जब आर्थिक नियोजन के कारण लोगों की आय में वृद्धि होती है तो वे अपनी आय को उपभोग पर व्यय करते हैं बचत तथा विनियोग में नहीं लगाते। इस प्रवृत्ति को निरुत्साहित करना अत्यन्त आवश्यक है। देश और समाज के आर्थिक विकास के लिए यह जरूरी है कि आय को उपभोग में ही व्यय नहीं किया जाए बल्कि बचत और विनियोग के लिए रखा जाए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए राज्य को ऐसे कदम उठाने चाहिए जिससे निजी बचतों को प्रोत्साहन मिले देश की उत्पादन-शक्ति प्रोत्साहित हो। धनी व्यक्तियों का अपव्ययी उपभोग कम हो और साधारण व्यक्तियों का उपभोग भी नियन्त्रण में हो। राज्य के निजी कोष को उत्पादक-विनियोगों में लगाने के लिए राजकीय कोष का विस्तार करना होगा। ये सब कार्य करारोपण के द्वारा ही सम्भव हो सकते हैं।

विकासशील देशों में धन कुछ लोगों के हाथों में ही केन्द्रित हो जाता है। कुछ व्यक्तियों के हाथों में धन के एकत्रीकरण की रोकथाम के लिए विकासशील देशों की सरकारों को प्रत्यक्ष करों का उपयोग करना चाहिए। इसके लिए सरकार को प्रगतिशील करारोपण करना चाहिए। निम्न आय वाले वर्गों के मन में कहीं यह शका उत्पन्न न हो जाए कि धनी व्यक्तियों को कर सहन ही नहीं करने पड़ रहे हैं, परन्तु यह ध्यान रखना होगा कि कर-भार के वितरण को सन्तुलित बनाने की दृष्टि से कर-व्यवस्था इस प्रकार होनी चाहिए जिससे ऊँची आय वाले वर्गों पर कर का भार उतना ही पड़े जितना कि प्रत्यक्ष करों की सख्या में वृद्धि होने से निर्धन वर्गों पर पड़ रहा है। यदि ऐसा न हुआ तो देश में आय की विषमताओं में और अधिक वृद्धि हो जाएगी।

कुछ लोगों की धारणा है कि आय और धन की असमानताओं से बचत एकत्रीकरण में सहायता मिलती है। दूसरे शब्दों में इन लोगों का कहना है कि करारोपण के कारण लोगों की बचत हतोत्साहित होती है। यह कहा जाता है कि पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण से निर्धन व्यक्तियों की वास्तविक आय बढ़ जाती है जिससे उपभोग बढ़ता है और बचत तथा विनियोग कम हो जाते हैं। इस सम्बन्ध में यह ध्यान में नहीं रखा गया है कि आय में वृद्धि के साथ-साथ धनी वर्ग के उपभोग और अपव्यय में वृद्धि हो

जाती है। इसके अतिरिक्त यह कहना भी उचित नहीं है कि धनी वर्ग की बचत ही विकासशील देशों को निर्धनता के जाल से बाहर निकालने के लिए पर्याप्त होगी। दूसरे विचार के प्रस्तुतकर्ता यह मूल गए हैं कि विकास सम्बन्धी व्यय में निर्धन वर्गों का भी यथेष्ट योगदान होता है क्योंकि उन्हें अप्रत्यक्ष करों का अधिकांश भार वहन करना पड़ता है। यह नहीं भूलना चाहिए कि उपभोग का स्तर नीचा होने पर निर्धन वर्ग की कार्यक्षमता में वृद्धि करना आवश्यक है। निम्न आय वाले वर्गों की आय में वृद्धि करके सम्पूर्ण राष्ट्र की उत्पादन शक्ति को बढ़ाने में सहायता करते हैं।

निष्कर्ष रूप में यह कहना उचित है कि विकासशील देशों में उत्पादन में वृद्धि और आय तथा धन के पुनर्वितरण दोनों ही उद्देश्यों की पूर्ति एक साथ सम्भव है।

करारोपण के अन्य प्रभाव

(Other Effects of Taxation)

उत्पादन और वितरण पर करारोपण के प्रभावों के अतिरिक्त अन्य प्रभाव भी पड़ते हैं किन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं है कि करारोपण के प्रभाव एक-दूसरे से सर्वथा पृथक् किये जा सकते हैं। वास्तव में करारोपण के सभी प्रभाव परस्पर सम्बन्धित और न्यूनाधिक रूप में अन्योन्याश्रित होते हैं।

करारोपण एवं उपभोग (Taxation and Consumption)

करों का उपभोग पर बड़ा प्रभाव पड़ता है। करारोपण करदाता की क्रय-शक्ति को कम कर देता है क्योंकि वह कर का भुगतान आय में से करता है जिसके फलस्वरूप व्यक्ति को अपना उपभोग कम करना पड़ता है। उपभोग कम होने से करदाता के रहन-सहन का स्तर नीचा हो जाता है। यही कारण है कि कम आय वाले वर्गों पर लगाए जाने वाले प्रत्यक्ष कर वाछणीय नहीं माने जाते। सामान्य उपभोग के पदार्थों पर जो कर लगाए जाते हैं उनसे यही स्थिति उत्पन्न हो जाती है। ऐसे करारोपण से पदार्थों पर जो कर लगाए जाते हैं उन्हें उन पदार्थों के लिए अधिक मूल्य चुकाना पड़ता है। स्पष्ट है कि यह स्थिति इन लोगों के लिए भार-पूर्ण सिद्ध होती है। अनिवार्य आवश्यकताओं की वस्तुओं की माँग सामान्यतः बेरोयदार या मूल्य-निरपेक्ष होती है अर्थात् अधिक महँगी हो जाने पर भी उन वस्तुओं को तो खरीदना ही पड़ता है। प्रविष्टा रक्तक अथवा रुढ़ आवश्यकताओं की वस्तु पर लगाए गए करों का अधिकांश भाग निर्धन वर्ग को ही वहन करना पड़ता है क्योंकि उनकी माँग बेरोयदार होती है। ऐसे करों से निर्धन वर्ग की कार्यक्षमता कम हो जाती है। ठीक यही प्रभाव उस समय होता है जब करारोपण उन वस्तुओं पर किया जाता है जो कार्यक्षमता को बढ़ाने वाली हैं। उदाहरणार्थ दूध आदि इन वस्तुओं की अधिक कीमतें दुकानों की अपेक्षा लोग उनके उपभोग में कमी करने या उनका उपभोग बिल्कुल त्याग देने को तैयार रहते हैं। ऐसी वस्तुओं पर करारोपण से उनके उपभोग में कमी करने की प्रेरणा मिलती है।

विलास की वस्तुओं पर लगाए गए कर अच्छे समझे जाते हैं क्योंकि ऐसी वस्तुओं के कम उपभोग से समाज लाभान्वित होता है और इन करों का भार धनी वर्ग को सहन करना पड़ता है। मादक एवं हानिकारक वस्तुओं पर किए गए करारोपण से समाज को लाभ पहुँचता है क्योंकि कर लगाने से इनका मूल्य बढ़ जाता है जिससे इनका उपभोग कम हो जाता है और कार्यक्षमता में वृद्धि होती है। ऐसे पदार्थों के उपभोग में कटौती या कमी किस प्रकार की जाए यह कुछ परिस्थितियों पर निर्भर होता है। ये परिस्थितियाँ हैं—मारी करारोपण द्वारा अथवा उनके निर्माण विक्रय और उपभोग को प्रतिबन्धित करके। उदाहरण के लिए हमारे देश में कुछ राज्यों द्वारा पूर्ण या आंशिक मद्य-निषेध नीति अपनाई गई है और कुछ राज्यों में इन पदार्थों के उत्पादन पर करारोपण की नीति अपनाई गई है। इन दोनों ही नीतियों के सापेक्षिक गुणों के सम्बन्ध में लोगों में तीव्र मतभेद है।

एक सामान्य कर और मूल्य-वृद्धि तथा उत्पादन के मध्य सम्बन्ध में प्रो. रोलफ ने लिखा है— एक पूर्णतया सामान्य कर की दृशा में ऐसा कोई कर-रहित क्षेत्र नहीं होगा जिसमें साधन अपनी आय में होने वाली कटौती से बचने का प्रयास करे। जब कोई कर लगाया जाता है तो फर्म प्रत्यक्ष रूप से कीमतों में वृद्धि करने की स्थिति में नहीं होती हैं। अतः उन्हें उत्पादन में कमी करने की प्रेरणा मिलती है। अन्तिम परिणाम यह होता है कि सम्स्त साधनों की आय में आनुपातिक कमी आ जाती है। रोलफ ने यह निष्कर्ष निकाला है 'एक पूर्णतया किस्म की उत्पादन करों की एक-सी व्यवस्था में उपभोगिता के लिए

कीमतें नहीं बढ़ती है। दूसरे उत्पादन की बनावट में परिवर्तन नहीं होता है। यह व्यवस्था साधनों के स्वामियों की मौद्रिक आय में आनुपातिक कमी उत्पन्न करती है।¹

करारोपण द्वारा वस्तुओं के उपभोग को प्रतिबन्धित करने का उद्देश्य आय प्राप्त करने के उद्देश्य से टकराता है, क्योंकि यदि कर वस्तुओं के उपभोग पर प्रतिबन्ध लगाने में सफल हो जाता है तो इससे सरकारी आय निश्चित रूप से घट जाती है जबकि इसके विपरीत यदि सरकारी आय पहले के समान अधिक बनी रहती है तो इसका आशय यही है कि उपभोग में कोई कमी नहीं हुई है और कर अपने उद्देश्य में असफल रहा है।

करारोपण एवं सन्तुष्टियाँ—उपभोक्ता की सन्तुष्टियों (Consumers Satisfaction) पर करारोपण के जो प्रभाव पड़ते हैं उनका कल्याण की दृष्टि से कुछ महत्त्व है। करारोपण से वस्तुओं का जो उपभोग कम होता है उससे व्यक्तियों की सन्तुष्टि सदैव ही कम नहीं होती। उदाहरण के लिए, यदि करारोपण ऐसी वस्तु पर किया जाता है जिसकी माँग लोचदार या मूल्य-सापेक्ष है तो उपभोक्ता उस वस्तु के उपभोग में कमी कर देते हैं जिससे उसकी कीमतें नहीं बढ़ पातीं। इसका अर्थ यही है कि या तो वस्तु ही इस प्रकार की है जो उपभोक्ता को अधिक सन्तुष्टि प्रदान नहीं करती या उस वस्तु के स्थान पर अन्य किसी सस्ती वस्तु का उपयोग किया जा सकता है अथवा उसका उपभोग आवश्यक ही नहीं है और भविष्य के लिए उसे स्थगित किया जाना सम्भव है। इस प्रकार ऐसी वस्तुओं पर लगाए जाने वाले कर उपभोक्ता के लिए एक प्रकार से ऐच्छिक होते हैं यानी उपभोक्ता उस वस्तु को खरीदना बन्द करके कर के भुगतान से स्वयं को बचा सकते हैं। ऐसे करों से राज्य को कोई विशेष आय प्राप्त नहीं हो सकती है। केवल बेलोचदार वस्तुओं पर करारोपण करके ही राज्य को आवश्यक आय प्राप्त हो सकती है। इससे लोगों की सन्तुष्टि कम हो जाती है। आय-कर से लोगों की सन्तुष्टि इतनी कम नहीं होती जितनी वस्तुओं पर कर लगाने से क्योंकि आय-कर से केवल आय ही कम होती है वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि नहीं होती। लोगों की सन्तुष्टि मूल्यों की वृद्धि से अधिक होती है।

करारोपण एवं आर्थिक स्थिरता (Taxation and Economic Stability)

जिस प्रकार सार्वजनिक व्यय द्वारा आर्थिक जीवन को स्थायी बनाया जा सकता है, उसी प्रकार समाज के आर्थिक जीवन का नियमन करने के लिए सरकार करारोपण का सहारा ले सकती है। प्रो. लॉरेंस ने यहाँ तक कह दिया है कि "करारोपण का एकमात्र उद्देश्य देशों में आर्थिक क्रियाओं यानी उत्पादन, वितरण एवं उपभोग सम्बन्धी क्रियाओं के आकार को नियमित करना ही होना चाहिए।" इनका विश्वास है कि आय अन्य स्रोतों से प्राप्त की जा सकती है, जैसे—मुद्रा पूर्ति में वृद्धि करके। कर द्वारा व्यक्तियों की क्रय-शक्ति और व्यय-शक्ति को कम करना चाहिए।

सरकार का करारोपण का कोई भी उद्देश्य क्यों न हो, पर आर्थिक क्रियाओं पर करारोपण का प्रभाव अवश्य पड़ता है। करारोपण व्यक्तियों के उपभोग एवं विनियोग करने की शक्ति को प्रभावित करके देश के व्यापार उद्योग तथा रोजगार की स्थिति को प्रभावित करता है। राज्य करारोपण से आर्थिक क्रियाओं का नियमन करते हुए देश के रोजगार के स्तर को स्थायी बना सकता है तो पूर्ण रोजगार की स्थिति स्पष्ट कर सकता है। यह स्पष्ट है कि देश में सभी आर्थिक क्रियाएँ उपभोग के स्तर से निर्धारित की जाती हैं। वस्तु-विशेष का उपभोग बढ़ने से उसकी माँग वृद्धि होती है और मूल्य तथा उत्पादन बढ़ता है। इसी प्रकार उस उद्योग-विशेष में अधिक व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त होने लगता है। इसके विपरीत उपभोग के कम होने से स्थिति बिल्कुल बदल जाती है। विनियोगों द्वारा पूँजीगत वस्तुओं का उत्पादन बढ़ता है जिसके फलस्वरूप अन्य वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि होती है और स्वभावतः देश में रोजगारों में वृद्धि होती है। अतः यह कहना चाहिए कि जिन करों से उपभोग निरुत्साहित होता है तथा धन विनियोगों में लगने के स्थान पर संचित कार्य (Hoards) की ओर प्रलायन करता है, वे कर बेरोजगारी बढ़ाने वाले और बुरे होते हैं।

कर एवं मुद्रा-स्फीति—मुद्रा-स्फीति (Inflation) तथा मन्दी (Depression) या मुद्रा-सकुचन (Deflation) के दिनों में आर्थिक स्थिरता कायम करने के लिए करारोपण मित्र-मित्र प्रकार से योग देता

है। मुद्रा-स्फीति में मूल्यों में निरन्तर वृद्धि होती रहती है जिससे समाज के बहुसंख्यक लोगों को हानि होती है। ऐसी स्थिति में करो का उद्देश्य व्यक्ति की व्यय-शक्ति को घटाकर मूल्यों के बढ़ने की प्रवृत्ति को रोकना होता है। व्यक्तियों की अतिरिक्त क्रय-शक्ति व्यक्तियों के पास से करारोपण द्वारा सरकार के पास पहुँच जाती है। दूसरे शब्दों में सरकार भारी करारोपण करके व्यक्तियों की अतिरिक्त आय को स्वयं खींच लेती है। ऐसा होने से व्यक्तियों के पास उपलब्ध मुद्रा की मात्रा घट जाती है और अब वे उतना व्यय करने योग्य नहीं रहते जितना वे पहले कर सकते थे। इस सम्बन्ध में आय-कर तथा व्यय-कर अधिक प्रभावशाली सिद्ध हुए हैं। आय-कर व्यक्ति की क्रय-शक्ति को कम करते हैं और व्यय-कर व्यय करने की प्रवृत्ति को हतोत्साहित करते हैं जिससे वस्तु की माँग अधिक नहीं बढ़ पाती। चूँकि मुद्रा-स्फीति का एक कारण उत्पादन का आय की अपेक्षा कम होना होता है अतः उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए कुछ करो में छूट देना लाभकारी सिद्ध होता है। यह उचित होगा कि नए उत्पादकों पर कोई करारोपण नहीं किया जाए ताकि उन्हें उत्पादन बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन मिले। वस्तुओं की मात्रा आयातों द्वारा भी बढ़ाई जा सकती है। स्पष्ट है कि करारोपण द्वारा मुद्रा-स्फीति काल में आय और व्यय पर अत्यधिक भारी करारोपण करने से तथा उत्पादन एवं आयात करों को कम करके मूल्य स्तर में स्थिरता लाई जा सकती है।

कुछ विचारकों का मत है कि एक सीमा के उपरान्त करारोपण मूल्य स्तर में स्थिरता लाने की अपेक्षा उसमें वृद्धि कर देता है क्योंकि एक ओर चलन में मुद्रा की मात्रा बढ़ती है दूसरी ओर वस्तुओं तथा सेवाओं का अभाव बढ़ता है। इन विचारकों ने अपने पक्ष में अनेक तर्क प्रस्तुत किए हैं जो इस प्रकार हैं—

(i) ऊँचे करारोपण से जहाँ लोगों की क्रय-शक्ति घट जाती है वहाँ श्रमिक अधिक पारिश्रमिक की माँग करने लगते हैं। यदि सरकार श्रमिकों की माँग को स्वीकार कर लेती है तो इससे मुद्रा प्रसार और अधिक हो जाता है।

(ii) ऊँचे करारोपण के कारण सार्वजनिक व्यय बढ़ जाता है जिससे चलन में मुद्रा की मात्रा में वृद्धि हो जाती है। गुणक प्रभावों से इसके परिणाम और तीव्र होते हैं।

(iii) करारोपण द्वारा राज्य विनियोगों को प्रोत्साहन दे सकता है जिसका कमी-कमी यह परिणाम होता है कि उत्पादन में वृद्धि हुए बिना ही मौद्रिक आय में वृद्धि हो जाती है।

(iv) ऊँचे करारोपण से लोगों का उपभोग व्यय बढ़ जाता है और बचत कम हो जाती है जिससे मुद्रास्फीति का भार अधिक हो जाता है।

(v) करारोपण की ऊँची दरों के कारण श्रमिक वर्ग-सम्पर्क को जन्म देता है जिससे वस्तुओं का उत्पादन कम हो जाता है।

अतः आवश्यक है कि राज्य करारोपण के साथ-साथ मुद्रा प्रसार को रोकने के अन्य उपायों का प्रभावशाली ढंग से आश्रय ले और व्यय नीति में उचित परिवर्तन करता रहे।

कर एवं मन्दी या मुद्रा सकुचन—मन्दी काल या मुद्रा सकुचन की स्थिति में करो को एक अन्य प्रकार का भाग अदा करना पड़ता है। मन्दी काल में नए कर लगाना सामान्यतः वांछनीय नहीं समझा जाता क्योंकि इसमें एक ओर क्रय-शक्ति कम हो जाती है और दूसरी ओर विनियोग में भी कमी हो जाती है। लोगों की क्रय-शक्ति में कमी होने का स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि वे कम व्यय कर सकेंगे इससे वस्तुओं तथा सेवाओं की माँग सामान्य रूप से कम हो जाएगी और रोजगार एवं व्यावसायिक क्रियाओं में शिथिलता आ जाएगी। विनियोग में कमी होने से रोजगार एवं व्यावसायिक क्रियाओं में शिथिलता आ सकती है। अतः मन्दी काल की दशा में यह आवश्यक है कि करो की मात्रा पहले से कम कर दी जाए सार्वजनिक व्यय में वृद्धि कर दी जाए और ऐसे उद्योगों को चालू किया जाए जिनमें अधिक व्यक्तियों को नौकरी मिल सके।

मन्दीकाल के लिए घाटे के बजटों का ही सुझाव दिया जाता है क्योंकि ऐसे बजटों से लोगों के हाथों में रहने वाली क्रय शक्ति के परिणाम में वृद्धि हो जाती है। मन्दी काल में उन करो में कमी करना विरोध रूप से आवश्यक होता है जिनका भार कम आय वाले तथा निर्धन वर्ग पर अधिक पड़ता है। जिन करो का भार धनी व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है उनमें अधिक कमी करने की आवश्यकता नहीं होती।

क्योंकि उपभोग की मात्रा में केवल निर्धनों का कर-भार कम करने से ही वृद्धि होगी। इस प्रकार करो द्वारा जो धन का पुनर्वितरण होता है वह मन्दी को रोकने में सहायता करता है क्योंकि पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण के कारण क्रय-शक्ति समाज के धनी वर्ग की ओर से निर्धन वर्ग की ओर स्थानान्तरित हो जाती है। यह भी सुझाव दिया जाता है कि मन्दी काल में उपभोग को बढ़ाने के लिए बचतों तथा धन-संचय पर कर लगाना चाहिए ताकि लोगों को अधिक व्यय करने के लिए प्रोत्साहन मिल सके और वस्तुओं की अधिक माँग उत्पन्न हो सके तथा व्यावसायिक क्रियाओं एवं रोजगार में वृद्धि हो सके। उन करो को घटा देना चाहिए जिनसे विनियोग हतोत्साहित होते हैं क्योंकि ऐसे करो में उत्पादन क्रियाओं का स्तर नीचा ही बना रहता है और वे मन्दी काल को बढ़ावा देते हैं। नए विनियोगों को प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए कुछ रियायतें देनी चाहिए। स्पष्ट है कि मन्दी काल में करारोपण द्वारा आर्थिक क्रियाओं को स्थायी रूप प्रदान कर सकते हैं और रोजगार की स्थिति को सुधार सकते हैं।

यह कहा जा सकता है कि मुद्रा-स्फीति में नए कर लगाकर तथा पुराने करो की दरें बढ़ाकर लोगों की जेबों से अतिरिक्त क्रय-शक्ति को कम करके और मुद्रा-सकुचन या मन्दी काल में करो को हटाकर या करों की दरें कम करके तथा नए करों का विचार स्थगित करके मूल्यों को स्थिरता प्रदान की जा सकती है और रोजगार की स्थिति को स्थायी बनाया जा सकता है। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए राजस्व सम्बन्धी क्रियाओं का उपयोग आधुनिक सरकारें स्वयं करती हैं और करारोपण प्रत्येक सरकार की आर्थिक नीति का मुख्य अंग बन गया है। आधुनिक लेखक इसी को कार्य सम्पादन सम्बन्धी वित्त व्यवस्था (Functional Finance) के नाम से सम्बोधित करते हैं। प्रभावशाली कदम उठाने के लिए इस पर बल दिया जाता है कि करारोपण सरकारी व्यय और सरकारी ऋण की एक समन्वयपूर्ण नीति अपनाई जाए। यह आवश्यक है कि इन राजकीय उपायों एवं आर्थिक नियन्त्रण तथा उपयुक्त मौद्रिक नीति आदि अन्य उपायों के बीच समन्वय स्थापित किया जाए।

करारोपण मूल्यों तथा रोजगारों को स्थायी रखने में सहायक होता है। पिछले वर्षों में लॉर्ड कीन्स तथा लॉर्ड विलियम बैवरिज की रचनाओं द्वारा पूर्ण रोजगार का विचार बहुत महत्त्वपूर्ण हो गया और कर-प्रणाली का प्रयोग इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए किया जाने लगा है। लॉर्ड कीन्स ने इस सम्बन्ध में जो विचार प्रस्तुत किए हैं वे उल्लेखनीय हैं जिनका विवरण प्रो. न्यूमैन के द्वारा नीचे प्रस्तुत है—

- 1 जहाँ तक सम्भव हो व्याज की दर को न्यूनतम रखा जाए ताकि लाभ अर्जित करने के लिए पूँजी का विनियोग सरलतापूर्वक किया जा सके।
- 2 निजी विनियोग को सार्वजनिक विनियोग द्वारा सहायता दी जाए।
- 3 प्रगतिशील कर-प्रणाली का प्रयोग करके जिसका बोझ बचत पर पड़ेगा घटाते हुए उपभोग करने की शक्ति को दूर किया जाए।

प्रो. न्यूमैन ने लिखा है कि हमारा पिछला अनुभव इसकी पुष्टि करता है कि नए विनियोग पर गुणक प्रभाव बहुत कुछ वैसा ही था जैसा कि कीन्स ने बताया था और इससे सार्वजनिक निर्माण के नियोजन के काम को बहुत अधिक महत्त्व मिला है। यदि अमेरिकी व्यापारियों का एक बड़ा वर्ग घाटे के व्यय (Deficit Expenditure) तथा उपभोग से होने वाली कुल वृद्धि में अविश्वास व्यक्त न करता तो सार्वजनिक निर्माण की नीति को जो सफलता प्राप्त हुई उससे कहीं अधिक सफलता प्राप्त हुई होती।

आर्थिक स्थिरता के विचार के अन्तर्गत विनिमय स्थिरता (Exchange Stability) और मूल्य स्थिरता (Price Stability) दोनों शामिल हैं तथा पूर्ण रोजगार को प्राप्त करने के लिए आर्थिक स्थिरता अनिवार्य है। कीन्स के शब्दों में मौद्रिक नीति (Monetary Policy) का उद्देश्य व्यापार-घातों द्वारा उत्पन्न होने वाली तेजी और मन्दी को कम करना एवं रोजगार के बिन्दु पर बचत तथा विनियोग के मध्य साम्य स्थापित करना होना चाहिए। उनका कहना था कि आर्थिक स्थिरता के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का नियमन करना होगा। प्रो. डडले डीलार्ड के अनुसार संक्षेप में कीन्स का विश्वास था कि निजी पूँजीवाद को बनाए रखने के लिए उसके सबसे बुरे दोषों को दूर करना होगा। वह इसमें विश्वास करता था कि निजी औद्योगिक पूँजीवाद की मूल बातों में बिना कोई परिवर्तन किए इन दोषों को समाप्त या दूर किया जा सकता है। निष्कर्षतः आज के युग में आर्थिक स्थिरता के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए राजकोषीय नीति का प्रयोग एवं महत्त्व अत्यधिक बढ़ गया है।

करारोपण तथा पूँजी निर्माण (Taxation and Capital Formation)

विकासशील देशों में मुख्य समस्या पूँजी-निर्माण की गति को तेज करके उत्पादन बढ़ाने की होती है। करारोपण को इन अर्थव्यवस्थाओं में पूँजी-निर्माण के एक महत्त्वपूर्ण साधन अथवा यन्त्र के रूप में स्वीकार किया गया है क्योंकि इसके द्वारा बचत तथा विनियोग को प्रोत्साहित किया जा सकता है और अप्रयुक्त साधनों का उपयोग सम्भव है। ऐसा अनुमान लगाया गया है कि विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में जब तक पूँजी-निर्माण की दर में 12 से 15 प्रतिशत तक की वृद्धि नहीं होगी तब तक वे विकसित अर्थव्यवस्थाओं के समान नहीं हो सकेंगी।

आगे बढ़ने से पहले हमें पूँजी-निर्माण का अर्थ समझ लेना चाहिए। इससे हमारा अभिप्राय मुख्यतः तीन बातों से है—

(क) उन साधनों को जो या तो बेकार पड़े हैं या जिसका उपयोग उपयोग सम्बन्धी क्रियाओं पर किया जा रहा है जैसे—पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में लगाना।

(ख) एक सुदृढ़ बैंकिंग और वित्तीय व्यवस्था की स्थापना करना ताकि देश में बचत गतिशील की जा सके और विनियोग को बढ़ावा मिल सके।

(ग) देश के मौद्रिक एवं अन्य साधनों को पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन के लिए लगाना।

करारोपण विकसित एवं विकासशील दोनों ही अर्थव्यवस्थाओं में पूँजी-निर्माण में पर्याप्त सहायता प्रदान करता है। जिन देशों में आर्थिक विकास ऊँची अवस्था में है वहाँ लोगों की आय पर्याप्त होती है और करदेय क्षमता अधिक होती है। इसलिए राज्य करारोपण द्वारा पर्याप्त आय प्राप्त कर सकता है और आय को पूँजी निर्माण योजनाओं में लगा सकता है। यही कारण है कि हमें विकसित देशों में सरकार द्वारा सड़कों, रेलों, तार व टेलीफोन जल विद्युत-शक्ति आदि की अनेक व्यवस्थाएँ देखने को मिलती हैं। इन सबकी व्यवस्था सरकार द्वारा करारोपण द्वारा प्राप्त आय से की गई है अथवा ऐसे ऋणों द्वारा की गई है जो बाद में करारोपण द्वारा प्राप्त आय से चुकाए जायेंगे।

कुछ लेखकों ने इसके विरुद्ध आपत्ति प्रकट की है कि करारोपण विकसित देशों में पूँजी-निर्माण के प्रभावशाली सहायक के रूप में सिद्ध होता है। इसके लेखकों का मत है कि प्रत्यक्ष करों से लोगों के कार्य एवं बचत करने की प्रेरणाएँ कम हो जाती हैं और पूँजी-निर्माण की गति धीमी पड़ जाती है। अप्रत्यक्ष करों का प्रभाव यह होता है कि इनसे वस्तुओं की मूल्य कम हो जाती हैं जिससे उद्योगों का विस्तार रुक जाता है। यद्यपि कुछ विचारकों ने इस मत का खण्डन किया है और कार्य करने की शक्तियों को प्रोत्साहित नहीं होती तथापि हमें यह स्वीकार करना होगा कि करारोपण की ऊँची दरों से अर्थव्यवस्था को अवश्य ही हानि पहुँचती है और व्यक्तियों की बचत एवं विनियोग करने की प्रेरणाओं को आघात लगता है। करारोपण के ये दोष ऐसे नहीं हैं जिन्हें दूर न किया जा सके। इन दोनों को दूर करने के लिए सार्वजनिक व्यय का उपयोग एक क्षतिपूर्क नीति के रूप में किया जा सकता है और अप्रत्यक्ष करों, प्रत्यक्ष करों, विनियोग के स्तरों को स्थिर रखा जा सकता है। यह उपाय अप्रयुक्त है कि करारोपण का उद्देश्य विकसित अर्थव्यवस्थाओं में पूँजी-निर्माण की गति को स्थायी बनाए रखने का होता है तथा इस ओर राज्य का व्यवहार तटस्थता का रहता है।

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में निर्धनता अमितव्ययी उपयोग तथा विनियोजन के उचित अवसरों के अभाव में पूँजी-निर्माण की गति धीमी होती है। विकसित अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में इस गति में कम से कम 12 से 15 प्रतिशत तक वृद्धि की आवश्यकता होती है। इस दिशा में निजी प्रयत्न अधिक प्रभावी नहीं होते। इसलिए राज्य का यह कर्तव्य रह जाता है कि वह उस समय तक पूँजी निर्माण के प्रयत्न जारी रखे जब तक उनके अभाव में पूँजी निर्माण के स्तर को स्थायी रखना सम्भव न हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि बचतों और विनियोगों को प्रोत्साहित किया जाए ताकि करारोपण इस दिशा में सहायक सिद्ध हो।

जब सरकार करारोपण द्वारा पूँजी निर्माण करती है तो उसका भार निर्धन व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है। एक तो उनका जीवन स्तर पहले ही गिरा हुआ होता है और दूसरे करारोपण से जीवन स्तर

और नीचे गिरने लगता है। इसलिए सरकार उपभोग पर नियन्त्रण करके साधनों को पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में लगाती है। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए वह अप्रत्यक्ष करारोपण करती है। सरकार का यह प्रयास होता है कि लोगों को तत्कालीन जीवन-स्तर से नीचे उपभोग को न गिरने दिया जाए और आय में जितनी वृद्धि होती जाए उसे बढ़ते हुए अनुपात में पूँजी-निर्माण में प्रयुक्त किया जाए। सरकार के लिए यह वांछित है कि वह प्रत्यक्ष करों द्वारा धनी लोगों के अपव्ययी उपभोग को कम करे या उस पर अकुश लगाए। इसलिए वह व्यय-कर, मृत्यु-कर आदि लगाती है। इसमें दो लाभ होते हैं—एक तो साधन अधिक आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन में लगाए जा सकते हैं और दूसरे करारोपण से प्राप्त आय को राज्य पूँजी-निर्माण में लगा सकता है। सामाजिक और आर्थिक पूँजी जैसे—सड़क, रेल, तार, एव डाक नदियों पर पुल आदि के निर्माण पर कर राशि को खर्च किया जा सकता है तथा सरकार स्वयं प्रत्यक्ष रूप से औद्योगिक उत्पादन में भाग ले सकती है।

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि विकासशील देशों के करारोपण को पूँजी-निर्माण की दिशा में एक प्रभावपूर्ण अस्त्र के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है। इसकी कुछ सीमाएँ हैं। विकासशील देशों में प्रति व्यक्ति आय बहुत कम होती है अतः लोगों की करदेय-क्षमता कम होती है जिससे राज्य को प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष करों से कम आय प्राप्त हो पाती है। यदि अप्रत्यक्ष करों की दरों में वृद्धि की जाए तो इससे जीवन-स्तर के नीचे हो जाने का भय रहता है और यदि प्रत्यक्ष करों की दरें ऊँची की जाएँ तो धनी लोगों की कार्य और बचत करने तथा विनियोग करने की प्रेरणाएँ हतोत्साहित होती हैं जिससे पूँजी-निर्माण की गति तीव्र होने के स्थान पर मन्द पड़ जाती है। जैसा कि वॉन फिलिप्स ने कहा है 'यदि उचित स्थान पर अतिरिक्त प्रत्यक्ष करारोपण किया जाए तो उससे विकास के प्रथम चरणों में निजी पूँजी-निर्माण की हानि नहीं होगी और जो कुछ हानि होगी उसकी पूर्ति अतिरिक्त कर आय द्वारा सार्वजनिक तथा निजी विनियोगों में वृद्धि से हो जाएगी।

विकासशील देशों में करारोपण नीति की सफलता के मार्ग में एक बाधा इसलिए उत्पन्न होती है कि अर्थव्यवस्था का अधिकांश क्षेत्र अमौद्रिक होता है जिससे वास्तविक आय के अनुमान लगाने तथा बचतों को गतिशील बनाने में कठिनाइयाँ आती हैं। ऐसे क्षेत्रों (ग्रामीण क्षेत्र) में बैकिंग और वित्तीय संस्थाओं का अभाव रहता है। अतः यह कह सकते हैं कि करारोपण द्वारा विकासशील देशों में अपव्ययी उपभोग को बन्द करके और सभी वर्गों को बचतों तथा विनियोग के लिए प्रोत्साहन प्रदान कर पूँजी-निर्माण किया जा सकता है।

करों की प्रगतिशीलता की मात्रा का मापन तथा सम्पूर्ण कर-प्रणाली की प्रगतिशीलता

(The Measurement of Degree of the Progression in Taxes and over all Progressiveness of the Whole Tax System)

करों की प्रगतिशीलता की मात्रा के मापन और सम्पूर्ण कर-प्रणाली की प्रगतिशीलता के अध्ययन बिना करारोपण का अध्ययन अधूरा रहेगा। करारोपण के लाभ के सिद्धान्त को प्रो. मिल ने इस आधार पर अस्वीकार कर दिया कि लाभ सिद्धान्त के अन्तर्गत गरीब व्यक्तियों को अधिकतम कर देने पड़ते हैं क्योंकि सामाजिक वस्तुओं का अधिक उपभोग गरीबों द्वारा किया जाता है। अतः करारोपण करदेय-क्षमता के अनुसार किया जाना चाहिए। करदेय क्षमता सिद्धान्त के अनुसार सभी व्यक्तियों द्वारा कर के भुगतान के रूप में किया गया त्याग बराबर होना चाहिए। इस सिद्धान्त के अनुसार करों का ढोंचा प्रगतिशील होना चाहिए। प्रगतिशील करारोपण का औचित्य निम्नलिखित तर्कों के आधार पर किया जाता है—एक धनवान व्यक्ति आय की एक अतिरिक्त इकाई प्राप्त करके नीची सीमान्त उपयोगिता प्राप्त करता है। यदि वह आय की एक इकाई का सरकार को कर देने के रूप में त्याग कर देता है तो उसे कम सन्तोष या कम उपयोगिता का त्याग करना पड़ता है अतः धनवान की करदेय क्षमता अधिक होती है। धनवान की करदेय-क्षमता कुल रूप में ही नहीं वरन् प्रति इकाई आय के रूप में भी गरीब व्यक्ति से अधिक होती है। एक निर्धारित आय में से कर देने में धनवान को कम त्याग करना पड़ता है जबकि

उसी राशि पर गरीब द्वारा उतना कर लगा दिया जाए तो उसे अधिक त्याग करना पड़ता है। अतः प्रगतिशील करारोपण समान सीमान्त त्याग के सिद्धान्त पर ही हो सकता है।

त्याग की समानता को तीन प्रकार से व्यक्त कर सकते हैं—समान कुल त्याग समान आनुपातिक त्याग एवं समान सीमान्त त्याग। अब हम यहाँ पर पहले दो समानताएँ लेकर चलेंगे जो निम्नानुसार हैं—

(अ) सब व्यक्ति अपने-अपने आय स्तरों पर आय से समान सीमान्त उपयोगिता प्राप्त करते हैं।

(ब) जैसे-जैसे आय बढ़ती है उसकी सीमान्त उपयोगिता घटती जाती है।

करों की प्रगतिशीलता का निर्धारण हम निम्न सारिणी के अनुसार कर सकते हैं—

त्याग का सिद्धान्त	करदेय क्षमता		कर की प्रगतिशीलता
	धनवान व्यक्ति	निर्धन व्यक्ति	
1 समान कुल त्याग	न्यूनतम	अधिकतम	न्यूनतम प्रगतिशील
2 समान आनुपातिक त्याग	अधिक	कम	प्रगतिशील
3 समान सीमान्त त्याग	अधिकतम	न्यूनतम	अधिकतम प्रगतिशील

वह कर जिसका भार धनवान पर अधिक पड़ता है तथा निर्धन व्यक्ति पर कम से कम पड़ता है प्रगतिशील कर कहलाता है। कर की प्रगतिशीलता की माप कर के द्वारा डाले जाने वाले कर भार से की जाती है अतः वही कर प्रगतिशील होगा जो समान सीमान्त त्याग सिद्धान्त के अनुसार लगाया जाएगा। जो कर समान आनुपातिक त्याग के सिद्धान्त पर लगाए जाएँगे वे कम प्रगतिशील अर्थात् आनुपातिक कर कहलाते हैं। जो कर समान कुल त्याग के सिद्धान्त के आधार पर लगाए जाते हैं वे बहुत कम प्रगतिशील अर्थात् प्रतिगामी कहलाते हैं। अतः एक प्रगतिशील आय-कर प्रणाली यह होगी जिसमें करदेय-क्षमता आय की बढ़ने की दर से अधिक दर पर बढ़ती है। कर की प्रगतिशीलता की माप निम्नलिखित आधार पर कर सकते हैं—

1 कर-भार समाज के निर्धन वर्ग पर अधिक पड़ता है या धनवान वर्ग पर। जिस कर का भार धनवान वर्ग पर अधिक पड़ता है और निर्धन वर्ग पर कम से कम पड़ता है तो वह कर प्रगतिशील कहलाता है।

2 करदेय-क्षमता के आधार पर कर की प्रगतिशीलता को मापा जा सकता है। जिस कर में धनवान की करदेय क्षमता अधिकतम मापी गई है और निर्धन की करदेय-क्षमता कम से कम मापी गई हो तो वह कर प्रगतिशील कहलाता है।

3 जिस कर से धनवान और निर्धन दोनों व्यक्तियों का समान सीमान्त त्याग होता है वह कर प्रगतिशील कर कहलाता है।

निष्कर्ष रूप में करारोपण के अनेक प्रभाव पड़ते हैं। एक अच्छी-सरकार का निर्धारण वहाँ की करारोपण व्यवस्था से किया जा सकता है।

भारतीय कर-प्रणाली के लक्षण

(Salient Features of the Indian Tax System)

भारत एक विकासशील देश है। विकासशील देशों में कर प्रणाली के लक्षणों एवं ढाँचे पर विचार करते समय विनियोग को प्रोत्साहन करना एवं आर्थिक असमानता दूर करना प्रमुख उद्देश्य होता है। विकसित देशों के द्वारा विकसित कर प्रणाली और उसका ढाँचा विकासशील देशों के लिए उपयुक्त नहीं होता है। कर प्रणाली पर किसी भी देश की लोक वित्त व्यवस्था निर्भर करती है। आदर्श कर प्रणाली वह है जो निर्धारित उद्देश्यों को उचित रूप से प्राप्त करने में सहायता प्रदान करे।

भारत में कराधान का ढाँचा और भारतीय कर-प्रणाली के प्रमुख लक्षण

भारतीय कर जोष आयोग के अनुसार कर ढाँचे के प्रमुख उद्देश्य—वितरण में सुधार सार्वजनिक क्षेत्र के विकास को प्रोत्साहन निजी क्षेत्र में उत्पादन में वृद्धि एवं स्थायित्व को प्रोत्साहन—होना चाहिए।

भारत सरकार के एक प्रकाशन में भारतीय कर व्यवस्था के ढाँचे और मुख्य लक्षणों को निम्न रूप में व्यक्त किया गया है— देश में आन्तरिक साधनों को जुटाने का साधन है कर लगाना। समानता के सिद्धान्तों के आधार पर आर्थिक विकास के मूल उद्देश्यों को प्राप्त करने का सबसे प्रबल और उपयुक्त साधन प्रत्यक्ष कर है। आजादी से पूर्व आयकर ही सरकारी राजस्व का एकमात्र स्रोत था। आजादी के बाद भारतीय अर्थव्यवस्था का लक्ष्य एक समाजवादी समाज की स्थापना (Socialistic Pattern of Society) करना है। इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु कर ढाँचे को एक मुख्य आधार माना गया। कर ढाँचे का निर्माण विभिन्न उद्देश्यों—आर्थिक असमानता दूर करना उत्पादन प्रणाली में अनुकूल परिवर्तन करना राजकीय राजस्व को बढ़ाना देशी उद्योगों को संरक्षण प्रदान करना एवं क्षेत्रीय असमानता को दूर करना रहा है। पारस्परिक रूप से विपरीतगामी उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु निर्मित कर प्रणाली अकुशल बन गई।

भारतीय कर व्यवस्था में प्रत्यक्ष एवं परोक्ष दोनों प्रकार के कर लगाये जाते हैं। कर प्रणाली पूर्णतः सधीय व्यवस्था के सिद्धान्तों पर आधारित है। प्रत्यक्ष कर प्रगतिशील एवं परोक्ष कर प्रतिगामी होते हैं। परोक्ष कर सरकारी राजस्व में 75-80% तक का योगदान देते हैं अतः भारतीय कर प्रणाली मुख्य रूप से परोक्ष करों पर निर्भर करती है।

हाल के वर्षों में करों के क्षेत्र में सुधार किये गये हैं जो समस्त कर प्रणाली को तर्कसंगत एवं विकासोन्मुख बनाने की दिशा में एक प्रयत्न है। कर प्रणाली में किये गये सुधारों के अंतर्गत प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों में सरलता लाई गई है। करों की दरों में कमी की गई है एवं करों को प्रगतिशील बनाया जा रहा है। कर प्रणाली में सुधारों से न केवल राजस्व में वृद्धि हुई है बल्कि कर अपव्ययन पर भी अकुशल लगाने के प्रयास किये गये हैं।

भारतीय कर प्रणाली के मुख्य लक्षण निम्न प्रकार हैं—

1. बहु कर प्रणाली—भारतीय कर ढाँचा एक बहु कर प्रणाली का रूप है जिसमें प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों को समायोजित किया गया है। प्रत्यक्ष कर प्रमुखतः आर्थिक असमानता दूर करने हेतु एवं परोक्ष कर उत्पादन प्रणाली में समुचित परिवर्तन करने हेतु प्रयोग किए जाते हैं। दोनों प्रकार के कर सरकारी आय के स्रोत भी हैं जो विकासोन्मुख योजनाओं की उत्तरोत्तर बढ़ती जरूरतों को एक हद तक पूरा करते हैं।

2. **परोक्ष अथवा अप्रत्यक्ष करों में अधिक निर्भरता**—भारतीय कर-प्रणाली में अप्रत्यक्ष कर 70.75% तक कर आय में योगदान देते हैं। 1991-92 में अप्रत्यक्ष करों ने सकल कर राजस्व में 75.5% योगदान दिया था एवं 1996-97 में यह 70.3% रह गया। अप्रत्यक्ष करों में अधिक निर्भरता का कारण निर्धनता है जो कि करारोपण क्षमता को कम करती है। अप्रत्यक्ष करों द्वारा सरकार उपयोग के स्वरूप में अनुकूल परिवर्तन लाने एवं व्यक्तिगत बचतों को प्रोत्साहित करती है। परोक्ष करों में अत्यधिक निर्भरता के कारण सम्पूर्ण कर प्रणाली प्रतिगामी बन जाती है एवं यह मूल्य वृद्धि का एक प्रमुख कारण है।

3. **अप्रत्यक्ष करों में उत्पादन शुल्क का अनुपात अधिक**—विभिन्न अप्रत्यक्ष या परोक्ष करों में उत्पादन शुल्क का भार आय के अकेले साधन के रूप में सबसे अधिक है। उत्पादन शुल्क तीन प्रकार के हैं। कुछ कर आवश्यक वस्तुओं पर लगे हैं जिन्हें निम्न आय वर्ग प्रयोग में लाता है। इन वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि से निर्धन वर्ग पर घोट लगती है। कुछ कर मध्यवर्ती वस्तुओं पर लगे हैं जिनकी कीमत को थोड़ा बढ़ने दिया जा सकता है। अन्य कर विलासिता की वस्तुओं पर लगे हैं जिनकी कीमत में वृद्धि प्रायः उपयोग पर कोई प्रभाव नहीं डालती। 1996-97 में उत्पादन शुल्क सकल कर राजस्व का 35.5% था जबकि यह 1955-56 में 35% था।

4. **समाजवादी सिद्धान्त पर आधारित कराधान**—सरकार प्रारम्भ से कर-पद्धति को इस रूप में ढालती रही है कि वह समाजवादी समाज की स्थापना के लक्ष्य की पूर्ति में सहायक बने। भारत की कराधान नीति इस प्रकार की है कि धन का केन्द्रीयकरण कम हो और लोगों के बीच आय का जो भारी अन्तर है वह घटे। ऊँचे कराधान से ऊँची आय वालों के काम करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने सम्बन्धी तर्कों को वास्तव में बढ़ा-घड़ा कर पेश किया जाता है। भारत सरकार इसके प्रति सजग है कि करदेय क्षमता के अनुसार कराधान का सिद्धान्त बनाया जाए।

5. **विकास कार्यक्रम के अनुकूल कर-प्रणाली**—भारतीय कर-प्रणाली इस रूप में ढाली गई है कि वह देश के विकास कार्यक्रम के लिए प्रोत्साहक सिद्ध हो। यदि विकास योजनाओं के लिए अपेक्षित मात्रा में वित्त प्रबन्ध करना है तो स्वानादिक है कि हमें राष्ट्रीय आय पर आधारित अनुपात को बढ़ाना होगा। कर-प्रणाली का एक प्रमुख उद्देश्य यह रहा है कि उपयोग को नियन्त्रित करके बचत और विनियोग को प्रोत्साहित किया जाए। भारतीय कर-व्यवस्था निरन्तर अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त करने की दिशा में अग्रसर है।

6. **करारोपण का निरन्तर क्षेत्र-विस्तार**—भारतीय कर-प्रणाली की एक विशेषता करारोपण के निरन्तर क्षेत्र-विस्तार की प्रवृत्ति है। प्रतिवर्ष उपभोक्ता वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क बढ़ाया जाता है और यह प्रयत्न रहता है कि समाज के हर वर्ग पर कर-भार पड़े। यथासम्भव अतिरिक्त कराधान अधिकतर प्रत्यक्ष करों के रूप में होता है जिसका भार विशेष रूप से सम्पन्न वर्गों पर पड़े। सरकार का प्रयत्न अतिरिक्त कराधान ऐसे प्रत्यक्ष करों के रूप में करने का रहता है जिनका प्रभाव विलास-वस्तुओं जैसी सामग्री पर पड़ता है।

7. **करों के द्वारा प्रोत्साहन**—निजी बचत और पूँजी-निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए कर-नियमों को उदार बनाया गया है उसमें कर-ब्रेकर सुविधाएँ उपलब्ध हैं। उदाहरणार्थ जीवन बीमा प्रीमियम (किस्त) और सामान्य भविष्य निधि और मान्यता प्राप्त भविष्य-निधि तथा निवर्तन निधि में जमा किए गए धन पर कर में छूट का लाभ पहले मिलता है। जनता भविष्य-निधि डाकघर बचत बैंक की सघयी सार्वधि जमा योजना में जमा की गई बचतें और यूनिट से जुड़ी बीमा योजना में दिया गया धन इस छूट का लाभ पाता है। जो व्यक्ति या अविभाजित हिन्दू परिवार सरकारी प्रतिभूति बैंक जमा किसी भारतीय कम्पनी या सहकारी समिति के लिए नए शेयर यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया की यूनिटें आवास बोर्डों में लगाई गई विशिष्ट पूँजी से आय प्राप्त करते हैं वे ऐसी आय पर छूट पा सकते हैं। सरकार की विशिष्ट छोटी बचतों से होने वाली आय तथा लगाई गई पूँजी की सीमा तक आय-कर व शम्पति-कर से छूट मिलती है।

चुने हुए क्षेत्रों में बढ़ती हुई औद्योगिक प्रगति नियोजित विकास की नीति का महत्वपूर्ण भाग है। इस प्रयोजन के लिए कर के क्षेत्र में और पर्याप्त प्रोत्साहन बतों और पूँजी खर्च की वापसी के रूप में

दिया जाता है। इसका उद्देश्य उद्योगों के वर्तमान स्वरूप को बढ़ाना फैलाना और आधुनिक बनाने के लिए विदेशी पूँजी तकनीकी ज्ञान और कुशलता के आने में सहूलियत पैदा करना है। साथ ही मुख्य क्षेत्रों में नए उद्योगों को प्रोत्साहित करने और वैज्ञानिक अनुसन्धान और विकास के द्वारा नई औद्योगिक प्रक्रिया तकनीकी तथा इन्जीनियरी कुशलता प्रदान करना भी है।

8 करो की बढ़ती आय और लोच का प्रश्न—कर-प्रणाली इस प्रकार की होनी चाहिए कि राष्ट्रीय आय में वृद्धि होने पर करारोपण से होने वाली आय स्वतः बढ़ जाए। 1980-81 में कुल कर राजस्व (राज्यों का हिस्सा घटाकर) 9358 करोड़ रुपये था जो कि 1996-97 में बढ़कर 97310 करोड़ रुपये हो गया। (स्रोत: आर्थिक समीक्षा 1996-97)। पुराने करो में तथा समाज की मौद्रिक आय में वृद्धि हुई है। बहुत से बजट अनुमान अपरिवर्तित दरों पर भी कर-आय में वृद्धि दिखाते हैं। कुल आय में से कर-आय लगभग 51 प्रतिशत है तथा कुल राष्ट्रीय आय का कर-आय 18 प्रतिशत है। कर-प्रणाली में लोच दिखाई देती है क्योंकि प्रतिवर्ष कर दरों में परिवर्तन से कर-आय से पर्याप्त वृद्धि हो जाती है। हमारी कर-प्रणाली में उत्पादनकर्ता का गुण है किन्तु यह बहुत अधिक नहीं है।

9 गैर कृषि आय पर अत्यधिक कर भार—दर्रा के बाद भारत ही ऐसा देश है जहाँ गैर-कृषि क्षेत्र में सबसे अधिक कर-भार है। राष्ट्रीय आय का लगभग 43 प्रतिशत भाग कृषि क्षेत्र से आता है किन्तु इस कर का भार बहुत कम है। करो का भार गैर-कृषि आय पर बहुत अधिक है। पंचवर्षीय योजनाओं में कृषि शोध कृषि प्रसार सिंचाई साख एवं उर्वरकों पर सार्वजनिक क्षेत्र में हुए भारी निवेश के कारण कृषि उत्पादन तथा आय में पर्याप्त वृद्धि हुई है किन्तु कृषि करारोपण का स्तर अपेक्षाकृत नीचा है। वस्तु-कर का भार किसानों पर शहरी क्षेत्रों में रहने वाले व्यक्तियों की अपेक्षा पर्याप्त हल्का है। कृषि गणना (Agricultural Census) के अनुसार 15 प्रतिशत किसानों के पास खेती किए जाने वाले कुल कृषि क्षेत्र का 60 प्रतिशत भाग था अतः इसी वर्ग को कृषि आय में वृद्धि का बड़ा लाभ हुआ है। यह ग्रामीण समाज का उच्च वर्ग है किन्तु इनकी कृषि आय पर कोई कर नहीं है।

10 आय कर की दरों में कमी और सरलीकरण—कुछ वर्षों पहले तक 40 हजार से अधिक आय पर 82.5 प्रतिशत से 97.75 प्रतिशत तक कर लगता था। यह दर विश्व में सबसे ऊँची थी और आर्थिक क्षेत्रों का स्पष्ट मत था कि इतनी ऊँची दर पर जनता की नैतिकता समाप्त हो जाती है तथा कर-घोरी को प्रोत्साहन मिलता है। बाँचू समिति का यही मत था कि कर-अपव्ययन और काले धन के पीछे एक बड़ा कारण व्यक्तिगत आय पर करो की अत्यधिक ऊँची दर है। नेशनल कौंसिल ऑफ एप्साइड एकोनोमिक रिसर्च के भूतपूर्व महानिदेशक एस भूतलिंगम् के अनुसार प्रत्यक्ष कर प्रस्ताव आय में समानता लाने की दिशा में प्रशंसनीय होते हुए भी बचत को कम करते हैं तथा विकास के लक्ष्य में बाधा उपस्थित करते हैं। एक अध्ययन के अनुसार आय-कर का 80 प्रतिशत भाग उन करदाताओं से आता है जिनकी आय 5 लाख रुपये से अधिक है। उनसे 1974-75 के बजट से आय-कर की दरों को कम करने की प्रक्रिया आरम्भ हुई और 1984-85 के बजट में सब दरें 5 प्रतिशत कम कर दी गईं। अधिकतम दर 55 प्रतिशत रह गई किन्तु देय-कर पर 12.5 प्रतिशत अधिभार अलग से लगाने की व्यवस्था रही। 1985-86 के बजट में निजी आय-कर के ढाँचे पर निःसन्देह काफी सरलीकरण कर दिया गया। न सिर्फ आय-कर पर अधिभार समाप्त कर दिया गया वरन् आय-कर में छूट की सीमा भी 15 हजार रुपये से बढ़ाकर 18 हजार रुपये कर दी गई। इसके फलस्वरूप लगभग 40 लाख आय करदाताओं में से 10 लाख एक ही झटके में आय-कर की गिरफ्त से मुक्त हो गये। वर्ष 1995-96 के बजट में आयकर में यह छूट 35 हजार से बढ़ाकर 40 हजार रुपये कर दी है। जाहिर है कि कर नीति में परिवर्तन का उद्देश्य यही है कि कम आय वालों को जहाँ कर के बोझ से मुक्त कर दिया जाए वही ज्यादा आमदनी वालों से सख्ती से करो की वसूली की जाए। निजी आय कर में रियायतें यही पर समाप्त नहीं हो जाती हैं। उच्चतम आय-वर्ग से अभी तक आय-कर की दर 67.5 प्रतिशत थी जिसे अब कम करके 50 प्रतिशत कर दिया गया है। कर ढाँचे के सरलीकरण की प्रक्रिया में आय-खण्डों (स्लेब) की संख्या 9 से घटाकर 4 कर दी गई है। मृत्यु कर समाप्त कर सरकार ने समझदारी और कल्पनाशीलता का परिचय दिया है। यह सही जानते हैं कि इसकी वसूली के लिए जितनी रकम खर्च करनी पड़ती थी उसके मुकाबले वसूली की मात्रा बहुत थोड़ी थी। साथ ही मध्यम

वर्ग के ईमानदार लोगों के परिवारों को इस कर से अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता था। कुछ ऐसे मामले सामने आए हैं कि मृत्यु-कर की अदायगी के लिए सम्पत्ति बेचनी पड़ी है। सरकार कर के ढोंच को युक्तियुक्त और सरल बनाने के लिए प्रयत्नशील है। निकट भविष्य में इस दिशा में अनेक उपाय किये जाने के सकते हैं।

11. करारोपण के सिद्धान्तों का पालन—भारत में कर-प्रणाली के सिद्धान्तों का समुचित पालन किया जा रहा है। कर-रचना में प्रगतिशील करो का मुख्य स्थान है और आय-कर इसका सर्वोत्तम उदाहरण है। धनिक वर्ग को निर्धन वर्ग की तुलना में उत्तरोत्तर अधिक कर देना पड़ रहा है। कर-प्रणाली में निश्चितता विद्यमान है। कर की मात्रा समय व स्थान आदि नियत है और कर दाताओं की सुविधा का यथासम्भव ध्यान रखा जाता है। आय-कर वेतन में से लिये जाते हैं और भूमि-कर फसल तैयार होने के समय वसूल किये जाते हैं। करो की वसूली में मितव्ययिता का गुण भी मौजूद है और उत्पादकता तो इसमें पर्याप्त मात्रा में विद्यमान है। इसके अतिरिक्त एक योजना-काल में करो से जो धन प्राप्त किया जाता है वह आगामी योजनाओं में पुनर्विनियोग के काम आता है।

भारतीय कर-नीति के उद्देश्यों की प्राप्ति में व्यापारिक कठिनाइयों

1952 में नियुक्त कर जाँच आयोग के अनुसार भारतीय कर-नीति का उद्देश्य आर्थिक योजनाओं हेतु धन प्राप्ति बढ़त तथा विनियोग को प्रोत्साहित करके पूँजी-निर्माण को बढ़ाना और धन तथा सम्पत्ति की विषमता को कम करना है। योजना आयोग ने कर जाँच आयोग की इन बातों का समर्थन करते हुए यह मत व्यक्त किया कि विकास कार्यक्रमों की सफलता हेतु धन एकत्र करने के लिए धनी वर्ग पर करारोपण द्वारा ऐसी नीति निर्मित करनी है जिससे देशवासियों के कार्यकलापों तथा बढ़त क्षमता को प्रोत्साहित किया जा सके।

तृतीय योजना में योजना आयोग ने भारतीय कर-नीति के ये उद्देश्य बताए—सार्वजनिक आय में वृद्धि करना बढ़त तथा विनियोग को प्रोत्साहित कर उत्पादन को बढ़ाना मुद्रा-प्रसार को नियन्त्रित करने हेतु उपभोग को नियन्त्रित करना ताकि आर्थिक नियोजन के लक्ष्यों की प्राप्ति की जा सके और केन्द्र तथा राज्य सरकारों की आय में वृद्धि करना।

उपरोक्त उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु सरकार निरन्तर प्रयत्नशील रही है किन्तु निम्नलिखित व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण सरकार उन्हें प्राप्त करने में पूर्णतः सफल नहीं हो पाई है—

- 1 भारत की प्रति व्यक्ति आय अन्य देशों की अपेक्षा बहुत कम है। अतः इस आय का अधिकांश भाग उपभोग में काम आ जाता है जिससे लोग बचत नहीं कर पाते और करारोपण द्वारा अनिवार्य बचत हेतु बाध्य करने पर लोगों द्वारा उसका विरोध किया जाता है।
- 2 प्रजातान्त्रिक देश होने के कारण भारत में किसी भी योजना को जनता पर उसकी इच्छा के विरुद्ध नहीं थोपा जा सकता और यह भी असत्य नहीं है कि भारतीय जनता में अभी तक राष्ट्र कल्याण हेतु त्याग की भावना पूर्णतया विकसित नहीं हुई है।
- 3 अधिकांश भारतवासी अशिक्षित हैं। वे बचत विनियोग तथा पूँजी निर्माण आदि की महत्ता को नहीं समझ पाते।
- 4 भारत की लगभग 72 प्रतिशत जनता गाँवों में रहती है जहाँ वित्तीय सस्थाओं के अभाव में बचत को प्रोत्साहित नहीं किया जा सकता।
- 5 भारत में थोड़े लोगों पर कर लगता है। गैर-कृषि कार्यों से होने वाली आय पर ही प्रत्यक्ष कर लगाया जाता है कृषि से होने वाली आय प्रत्यक्ष करों से पूर्णतया मुक्त रहती है।
- 6 भारतीय करदाता कर-अपवहन तथा कर की चोरी करने में बहुत ही चतुर हैं इनके नियन्त्रण हेतु किए गए प्रयास पूर्णतः सफल नहीं हुए हैं।

भारतीय कर-व्यवस्था के दोष

1 करो की गुणवत्ता में कमी—कर-प्रणाली ऐसी होनी चाहिए जिसे सरकार को निरन्तर पर्याप्त मात्रा में धन प्राप्त होता रहे तथा सामाजिक और आर्थिक विषमता को दूर करने में वह सहायक हो किन्तु भारतीय कर-व्यवस्था ऐसी है कि करारोपण के उत्पादन वितरण तथा उपभोग पर पड़ने वाले प्रतिकूल प्रभावों की ओर ध्यान नहीं दिया जा सकता। इससे विदित होता है कि भारतीय कर-व्यवस्था का

विकास आकस्मिक आर्थिक कठिनाइयों के निराकरण हेतु किया गया था जिससे न तो विविध करो में समन्वय है और न ही वे एक-दूसरे के पूरक हैं।

2. कर-आय में परिवर्तन कठिन—भारतीय कर-व्यवस्था में इस गुण का अभाव है कि राष्ट्रीय आय तथा आर्थिक क्रिया-कलाप में परिवर्तन होने पर कर-आय में परिवर्तन किया जा सके। साथ ही कर से होने वाली आय देश की वर्तमान आवश्यकताओं को देखते हुए बहुत कम है।

3 राष्ट्रीय आय कर न्यून अंश—वर्तमान समय में भारत में करारोपण से प्राप्त धन कुल राष्ट्रीय आय का केवल 18.8 प्रतिशत है जो कि अन्य देशों की तुलना में बहुत कम है।

4 करगणन का वैज्ञानिक ढोंचा—भारतीय करगणन का ढोंचा प्रयत्न करके किसी समुन्नत वैज्ञानिक आधार पर स्थित नहीं हो पाया है। कर-प्रणाली के समय-समय पर परिवर्तन अधिकांशतः इसलिए होते रहे हैं कि समय-समय पर उत्पन्न होने वाली आर्थिक कठिनाइयों को दूर किया जा सके। बजट में सन्तुलन प्रमुख विचारणीय विषय रहा है। इन बातों पर कम ध्यान दिया गया है कि उत्पादन पर करो का क्या प्रभाव पड़ेगा इनका करगणन कौन सहन करेगा आदि। विभिन्न करो में समन्वय स्थापित करने के प्रयत्न निराशाजनक रहे हैं। वे एक-दूसरे के पूरक नहीं हैं और इस दिशा में अभी तक जो प्रगति हुई है वह उत्साहजनक नहीं कही जा सकती।

5 गैर कृषि-क्षेत्र पर भार—जैसा कि हम बता चुके हैं एन एम पालकीवाला के अनुसार बर्मा के बाद भारत ही एक ऐसा देश है जहाँ गैर-कृषि क्षेत्र में सबसे अधिक कर-भार है। ग्रामीण समाज के उच्च वर्ग को कृषि-आय में वृद्धि से भारी लाभ हो रहा है लेकिन इस कृषि-आय पर कोई कर नहीं है।

6 कर आधार सन्कुचित है—हमारा कर आधार हमेशा सन्कुचित रहा है। राष्ट्रीय आय तथा करो से प्राप्त आय के बीच अनुपात बहुत कम है। 1991-92 में सकल कर राजस्व सकल घरेलू उत्पाद का 10.9% था जो कि 1996-97 में घट कर 10.6% रह गया।

7 वांछित लोच का अभाव—भारतीय कर-प्रणाली में आज समुचित लोच का अभाव है। देश की कर-व्यवस्था देश की आर्थिक क्रियाओं से इस प्रकार जुड़ी होनी चाहिए कि राष्ट्रीय आय और आर्थिक क्रियाओं में वृद्धि के साथ करों से प्राप्त होने वाली आय भी स्वतः बढ़े परन्तु इस दृष्टि से भारत की स्थिति सन्तोषप्रद नहीं है। यद्यपि कर-आय पिछले 40 वर्षों में लगभग कई गुना अधिक हो गई कुल आय का शुद्ध कर-आय भाग लगभग 72 प्रतिशत है और कुल राष्ट्रीय आय का कर-आय लगभग 18 प्रतिशत किन्तु यह लोच वांछित स्तर से कम है क्योंकि कर-दरों में वृद्धि के बावजूद कर-आय सरकार को पर्याप्त साधन नहीं जुटा सकी है और सरकार को बार-बार बाजार-ऋण तथा हीनार्थ प्रबन्ध का सहारा लेना पड़ता है। भारतीय कर-व्यवस्था में वांछित लोच की कमी के कारण ही सामाजिक सेवाओं और विकास कार्यों पर बढ़ते हुए व्यय के अनुरूप सरकार अपनी आय में पर्याप्त वृद्धि करने में असमर्थ रही है। जब देश स्वयंस्फूर्त विकास के लक्ष्य की ओर उन्मुख है और जहाँ प्रगतिशील कर-प्रणाली अपनाई गई है वहाँ कर-प्रणाली की लोचशीलता इकाई से अधिक होनी चाहिए जबकि वास्तविक स्थिति ऐसी नहीं है। राष्ट्रीय आय में वृद्धि के अनुपात में केन्द्र और राज्य सरकारों के कर-राजस्व में वृद्धि नहीं हो पाती।

8 प्रतिगामी और असन्तुलित कर-प्रणाली—देश की कर प्रणाली प्रतिगामी है। समाजवादी कर-नीति पर काफी कुछ कहा जाता है लेकिन व्यवहार में कर-व्यवस्था में समानता और औचित्य के नियम का पालन नहीं होता। कर-भार गरीब जनता पर बढ़ता जाता है। धनिकों पर कर-भार आज भी काफी कम है। कुछ प्रत्यक्ष करो को छोड़कर अधिकांश कर प्रतिगामी है। प्रत्यक्ष करो के मुकाबले अप्रत्यक्ष करो या वस्तु-करो में वृद्धि की मात्रा अधिक रही है फलस्वरूप देश में निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर पड़ने वाले कर भार में वृद्धि हो रही है। प्रो. के. टी. शाह का यह कथन आज भी ठीक है कि 'धनी वर्ग अपेक्षाकृत थोड़े भार के साथ बच जाते हैं यद्यपि कर-भार को सहन करने की उनकी क्षमता अपेक्षाकृत काफी अधिक होती है जबकि निर्धन वर्ग जो इस भार से बच नहीं सकते उनकी स्थिति एक मेमने जैसी है।

9. मितव्ययिता का अभाव—भारतीय कर-प्रणाली में मितव्ययिता की बड़ी कमी है। करो को एकत्रित करने पर बहुत अधिक व्यय होता है और प्रशासनिक भ्रष्टाचार का बोलबाला है। 1974-75 से अब तक के सरकारी प्रशासनों की स्थिति में सुधार आ रहा है और 1995 में वित्त मन्त्री ने स्पष्ट किया है कि करों की वसूली में मितव्ययिता पर पूरा ध्यान दिया जायेगा।

10. अनिश्चितता—भारतीय कर-व्यवस्था अनिश्चितता का शिकार है। भारतीय बजट को मानसून का जुआ कहा जाता है। प्रायः प्रतिवर्ष कहीं न कहीं सूखा पड़ जाता है या बाढ़ों से फसल गह हो जाती है या शत्रु राष्ट्रों की कार्यवाही से सैनिक राजनीतिक अथवा आर्थिक संकट पैदा हो जाते हैं और देश की कर-प्रणाली में इन विपदाओं से निबटारे के लिए नए सिरे से प्रयास करने पड़ते हैं। इसके फलस्वरूप कर-व्यवस्था में अस्त-व्यस्तता आ जाती है।

11. कर बचन के पर्याप्त अवसर—भारतीय कर-व्यवस्था इसलिए दोषपूर्ण है कि यहाँ कर-अपवचन (Tax Evasion) बहुत अधिक होते हैं। करों की बसूली दोषपूर्ण ढंग से होने के कारण करदाताओं द्वारा कर को बचाने की प्रवृत्ति बढ़ रही है और उन्हें ईमानदारी से कर चुकाने का प्रोत्साहन नहीं मिल रहा है। प्रो. काल्डर ने भारतीय कर-व्यवस्था का अच्छी तरह अध्ययन करने के उपरान्त 1956 में ही यह मत व्यक्त किया था कि देश में लगभग 200-300 करोड़ रुपये के कर की प्रतिवर्ष घोरी होती है। वॉचू आयोग ने 1971 में अपनी रिपोर्ट में कहा था कि देश में प्रतिवर्ष 4 से 10 हजार करोड़ रुपये की काली मुद्रा का सृजन होता है। प्रख्यात विधिवेत्ता पालकीवाला ने कुछ वर्ष पूर्व बताया था कि देश में प्रतिवर्ष लगभग 13 हजार करोड़ रुपये की काली मुद्रा का निर्माण होता है और अब ऐसा अनुमान किया जा रहा है कि यह मात्रा बढ़कर 15 हजार रुपये करोड़ प्रतिवर्ष हो गई है। इन आँकड़ों से यह स्पष्ट होता है कि आज कर-अपवचन पहले की तुलना में काफी अधिक बढ़ गया है। कुछ वर्षों पूर्व प्रत्यक्ष करों के सेंट्रल बोर्ड ऑफ़ रेवेन्यू द्वारा किए एक सर्वेक्षण से ज्ञात हुआ था कि 50 प्रतिशत डॉक्टर वकील इंजीनियर तथा ठेकेदार कर नहीं देते हैं। आय-कर और विभिन्न कर विभागों में तालमेल न होने के कारण भी करों की घोरी को प्रोत्साहन मिला है। सरकार ने अक्टूबर 1975 में स्वेच्छया प्रकटन योजना (Voluntary Disclosure Scheme) की घोषणा की। इसके अन्तर्गत 31 दिसम्बर 1975 तक स्वेच्छा से काला धन प्रकट करने वालों के विरुद्ध कोई कार्यवाही न करने का वचन दिया गया। इस योजना से लाभ उठाते हुए 2.5 लाख से अधिक व्यक्तियों ने 1,587 करोड़ रुपये की छिपी आय तथा धन की घोषणा की थी। करों की घोरी के कारण वास्तविक करदाताओं पर कर-भार बढ़ जाता है। 1989 में किये एक सर्वेक्षण के अनुसार काली मुद्रा (Black Money) अनुमानित रूप से 80,000 करोड़ रुपये के बराबर है। 1997-98 के बजट में स्वेच्छया आय प्रकटन योजना (Voluntary Disclosure of Income Scheme) की घोषणा हुई जो कर अपवचन द्वारा जमा काले धन को कानूनी स्वरूप प्रदान करेगी। काली मुद्रा का स्वरूप इतना विशाल है कि वह सकल घरेलू उत्पाद (GNP) के लगभग बराबर है। प्रारम्भिक अनुमान के आधार पर काले धन का आकार 1996 में लगभग 150,000 करोड़ रुपये के बराबर था।

12. करों की बकाया राशि—करों की बकाया राशि जो बसूल नहीं की जा सकी एक गम्भीर समस्या बन गई है। 31 मार्च 1970 को 786.85 करोड़ रुपये करों के रूप में संचित हुए जबकि 840.70 करोड़ रुपये बकाया थे। 1984 में यह राशि बढ़कर 2,000 करोड़ रुपये तक पहुँच गई। डॉ. बी. नटराजन के अनुसार देश में प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों में वृद्धि की अब गुंजाइश नहीं है। आवश्यकता इस बात की थी कि कर-सूचय की मशीनरी को कसा जाए तथा 2,000 करोड़ रुपये की बकाया राशि को बसूल किया जाए। इसी प्रकार विश्व बैंक की सम्मति में भारत में कर की दर बढ़ाने की गुंजाइश नहीं है। उसने मौजूदा गैँजी का अधिक उपयोग करने और पिछले एवं भावी निवेशों पर बेहतर मुनाफा कमाने की जरूरत पर बल दिया है। बैंक की रिपोर्ट भारतीय अर्थव्यवस्था की हालत और सम्भावनाएँ—मध्यकालिक सिंहावलोकन ने यह बात कही है।

13. कर-आय का अनुत्पादक कार्यों में प्रयोग—भारत में कर-व्यवस्था के दोष सार्वजनिक व्यय द्वारा भी दूर नहीं हो पाते। आय का बहुत बड़ा भाग केवल नागरिक प्रशासन और सुरक्षा पर व्यय हो जाता है। इस तरह राष्ट्र-निर्माण कार्यों के लिए बहुत कम भाग बच पाता है। फलस्वरूप जनता पर कर-भार बहुत अधिक बढ़ जाता है। सार्वजनिक कर-व्यवस्था के दोषों से उत्पन्न होने वाली क्षति की पूर्ति नहीं हो पाती।

14. जटिल प्रणाली—कर कानून जटिल है तथा उसमें बार-बार परिवर्तन होता रहता है। इस कारण कर-प्रणाली में सरलता का गुण नहीं है। वर्तमान कानूनों को करदाता या उनका वकील तो क्या स्वयं कर अधिकारी अच्छी तरह नहीं समझ पाते। कर कानूनों में धाराएँ उपधाराएँ छूटें रियायतें

अनुसूचियों दी गई है जो कानून को जटिल बनाती हैं। करदेयता के विभिन्न अर्थ लगा लिए जाते हैं। अतः कर बर्बाद बढ़ जाता है। काल्डोर ने कहा था कि हमारे कर कानून मूल धाराणाओं की दोषपूर्ण परिभाषाओं से पीड़ित हैं तथा कर-वचन के लिए छिद्र छोड़ देते हैं। कर-व्यवस्थाओं से पूँजी-निर्माण तथा आर्थिक विकास की दर बढ़ाने के उद्देश्य से प्रत्यक्ष करों में विभिन्न छूट तथा रियायतें दी जाती हैं। इससे कर कानून जटिल हो जाते हैं।

15. कर की ऊँची दरें—भारत में करों की दर-सीमाएँ भी बहुत अधिक रही हैं। एक सीमा के बाद तो यह दर 100 प्रतिशत से अधिक हो जाती थी। इतनी ऊँची होने से विनियोग की प्रेरणाओं का बुरा प्रभाव पड़ता है। करों की ऊँची दरों का विनियोगकर्ताओं तथा व्यापारिक वर्ग पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव अच्छा नहीं पड़ा है। वे यह सोचने लगे हैं कि उन पर कर का भार अधिक है। 1985-86 के बजट में सरकार ने कर की ऊँची दरों को घटाने का सुविचारित प्रयास किया। 1989-90 के बजट में मध्यम आय वर्ग के करदाता को रियायत दी गयी। वर्ष 1989-90 तक करों में उत्तरोत्तर वृद्धि की जाती रही थी किन्तु वर्ष 1995-96 के बजट में करों में जनता को विशेष छूट दी गई क्योंकि उन्होंने कर-वसूली पर विशेष ध्यान देने का सकल्प लिया।

16. विलासिता की वस्तुओं की पुरानी परिभाषा—भारत सरकार करों में निरन्तर वृद्धि करती जा रही है और यह तर्क प्रस्तुत किया जाता है कि विलासिता की वस्तुओं पर तथा आर्थिक असमानता को दूर करने हेतु करों में वृद्धि की जा रही है। ऐसा करते समय सरकार यह भूल जाती है कि भारतीय जनता का जीवन स्तर 1950-51 की अपेक्षा आज अधिक ऊँचा उठ चुका है। ऐसी दशा में जो वस्तुएँ 1950 में सामान्य आवश्यकता तथा विलासिता की वस्तुएँ थी वे आज अनिवार्य आवश्यकता और सामान्य आवश्यकता की वस्तुएँ हो गई हैं। इन वस्तुओं में प्रमुख हैं—टेलीविजन, सिनेमा आदि मनोरंजन सामग्री, फैशन सामग्री, विटामिन, अच्छी किस्म के सूती तथा ऊनी कपड़े आदि। ऐसी दशा में करों में वृद्धि करने से उच्च वर्ग पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ता किन्तु मध्यम वर्ग का व्यक्ति गरीब होता जाता है यानी असमानता बढ़ती है।

17. करदेय क्षमता की अनदेखी—श्री के टी शाह का कहना है कि धनी लोगों पर अपेक्षाकृत बहुत कम कर-भार है जबकि उनकी करदेय क्षमता बहुत अधिक है। दूसरी ओर निर्धन लोगों पर अत्यधिक कर-भार है यद्यपि उनकी करदेय क्षमता भेड़ के बच्चे से भी कम है।

18. कर आय का सदीय विभाजन—केन्द्र तथा राज्यों के मध्य कर-आय का विभाजन दोषपूर्ण है। केन्द्र सरकार की आय में जितनी तेजी से वृद्धि हो रही है राज्य सरकारों की आय में उतनी वृद्धि नहीं हो रही। फलस्वरूप राज्यों को अनिवार्य सामाजिक सेवाएँ जुटाने में कठिनाई होती है। राज्यों को शिकायत रही है कि निगम-कर और सीमा-शुल्क की आय तथा अधिभारों में जो वृद्धि की जाती है उसमें राज्यों का कोई भाग नहीं है। लोभदार कर-साधन केन्द्र के पास है। राज्य सरकारों की कर-आय का मुख्य स्रोत बिक्री-कर है। इसे समाप्त करने की माँग उठती रहती है किन्तु इसे समाप्त करना बहुत कठिन है। सघीय उत्पादन शुल्कों का मात्र 40 प्रतिशत हिस्सा राज्यों में बँट पाता है।

19. करों का बोझ सामान्य व्यक्ति पर अधिक—प्रत्यक्ष करों में पर्याप्त प्रगतिशीलता है किन्तु परोक्ष करों पर अत्यधिक निर्भरता गरीब व्यक्ति पर अधिक बोझ डाल रही है। परिणामतः कर-प्रणाली देश में आय की असमानताओं को कम करने में असफल रही है तथा सामाजिक एवं आर्थिक न्याय लाने का उपकरण नहीं बन सकी है। करों द्वारा सामाजिक दृष्टि से अपव्ययपूर्ण एवं प्रदर्शनपूर्ण उपभोग को नहीं रोका जा सका है। ऊँची आय वाले व्यक्ति करों की धोरी कर रहे हैं जिससे निम्न आय स्तर की जनता पर कर-भार बढ़ रहा है।

एक अल्प-विकसित देश में कर-प्रणाली के उद्देश्य विकसित देश से भिन्न होते हैं। विकसित देश में आर्थिक विकास की गति में तेजी लाने की समस्या नहीं होती। ऐसा देश बचत करने तथा निवेश करने की पर्याप्त क्षमता रखता है। आय तथा सम्पत्ति के वितरण में असमानताएँ होते हुए वितरणात्मक न्याय की समस्या वहाँ महत्त्वपूर्ण नहीं होती। वहाँ मुख्य समस्या आय तथा रोजगार में स्थिरता लाने की होती है तथा कर-प्रणाली को इसी कार्य के लिए प्रयोग किया जाता है परन्तु अल्प-विकसित देशों में मुख्य समस्या आय तथा रोजगार में स्थिरता लाने की नहीं होती वरन् आर्थिक विकास में तेजी लाने

निर्धनता के दुष्प्रकार को तोड़ने तथा आय की विषमताओं को दूर करने की होती है। अनावश्यक आयातों में कमी करने आयात प्रतिस्थापन को प्रोत्साहित करने तथा निर्यातों में वृद्धि करने की होती है तथा कर-प्रणाली का प्रयोग इन उद्देश्यों के लिए किया जाता है। भारतीय कर-प्रणाली इसी दिशा में सुधार चाहती है।

भारत में कर प्रणाली में सुधार के सुझाव

(Suggestions for Reform in Indian Tax System)

भारतीय कर-व्यवस्था में सुधार के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए जा सकते हैं—

1. करदाता करदेय क्षमता के अनुकूल हो—एक ओर कर सरकार की आमदनी का प्रमुख जरिया है दूसरी ओर जनता को ईमानदारी से उसकी अदायगी करनी होती है। इसलिए टैक्स सीमा का ध्यान रखना चाहिए कि देश के निवासियों को उसना ही कर देना पड़े जिसे वे आसानी से दे सकें।

2. आर्थिक अतिरेक का संघय करना—कर-नीति ऐसी होनी चाहिए कि आर्थिक अतिरेक (Economic Surplus) का संघय किया जा सके। आर्थिक अतिरेक का अभिप्राय 'छालू उत्पादन तथा आवश्यक उपभोग का अन्तर' है। करो द्वारा इस अतिरेक का संग्रह किया जाना चाहिए। भारतवासी आर्थिक अतिरेक का उपयोग प्रायः अनुत्पादक कार्यों में कर देते हैं अतः कर-नीति ऐसी होनी चाहिए कि इस अतिरेक का संघय करके उत्पादक कार्यों तथा आर्थिक विकास पर व्यय किया जा सके। भारत को पूँजी-निर्माण की दृष्टि में वृद्धि करना अत्यावश्यक है।

3. कर-प्रणाली लोचदार हो—कर-प्रणाली में आय-लोच होनी चाहिए। आय-लोच से तात्पर्य करो में प्रतिशत परिवर्तन तथा आय में परिवर्तन के बीच अनुपात से होता है। दूसरे शब्दों में देश में नियोजन के फलस्वरूप आय में वृद्धि होने पर करो से प्राप्त होने वाली आय में उसी अनुपात में वृद्धि की जाए। कर-प्रणाली में एक अन्त-निर्मित लोच (Built in flexibility) होनी चाहिए। उन वस्तुओं पर कर लगाने चाहिए जिसकी माँग की आय लोच (Income Elasticity of Demand) अधिक हो। जैसे-जैसे देश का आर्थिक विकास होता है वैसे-वैसे देश को अधिक आर्थिक साधनों की आवश्यकता होती है अतः देश की कर-प्रणाली ऐसी होनी चाहिए कि आवश्यकतानुसार कर-आय में वृद्धि की जा सके।

4. अनावश्यक उपभोग पर नियन्त्रण और बचत को प्रोत्साहन—ऐसी कर-नीति आवश्यक है जिससे आवश्यक एवं प्रदर्शनपूर्ण (Conspicuous) उपभोग पर अंकुर लगाया जा सके और बचत तथा निवेश की दर बढ़ाई जा सके। कर नीति ऐसी होना चाहिए जिससे बचत करने वाले हतोत्साहित न हों। डॉ. पी. एस. लोकनाथन के शब्दों में भारत सरकार की औद्योगिक नीति और वित्तीय नीति में बहुत विरोधाभास है। औद्योगिक नीति मिश्रित क्षेत्र में निजी क्षेत्र का महत्त्व स्वीकार करती है जबकि वित्तीय नीति पूँजी बाजार में कुशल संचालन को क्षति पहुँचाती है। भारतीय कर-प्रणाली के कारण लोगों को विनियोग करने हेतु प्रोत्साहन नहीं मिलता और करारोपण के विस्तृत जान के कारण लोग विनियोग करने से बचना चाहते हैं। आवश्यकता यह है कि व्यक्तिगत बचत तथा विनियोग को प्रोत्साहित करने हेतु विनियोजित बचतों को कर मुक्त किया जाए अथवा विनियोजित बचतों पर कर से छूट दी जाए। कर-प्रणाली ऐसी होनी चाहिए जिससे सीमान्त उपभोग प्रवृत्ति (Marginal Propensity to Consume) घटे और सीमान्त बचत प्रवृत्ति में अभिवृद्धि हो।

5. समतापूर्ण करारोपण—भारत ने समाजवादी दग की अर्थव्यवस्था को अपनाने का निर्णय किया है अतः उचित ही है कि करारोपण में प्रगतिशीलता हो। आय तथा सम्पत्ति के वितरण में असमानताएँ कम हो तथा वितरण के ढाँचे को सुधारा जा सके। कर-प्रणाली समत्व (Equity) के सिद्धान्त पर आधारित हो। कर-भार का न्यायपूर्ण बँटवारा हो। यदि निर्धनों की सीमान्त उपभोग प्रवृत्ति पर रोक लगाई जाती है तो धनिकों के प्रदर्शनपूर्ण उपभोग पर भी जैसी दर से कर लगाने चाहिए। इसके अतिरिक्त डॉ. पैल्लिया के अनुसार करारोपण में क्षैतिजिक समानता (Horizontal Equality) के गुण का समावेश होना चाहिए जिसका अर्थ है कि समान आर्थिक परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों पर समान रूप से कर लगाना चाहिए। हमारे देश में कृषि-आय तथा गैर-कृषि आय में अन्तर नहीं होना

चाहिए। ऐसा विश्व के किसी देश में नहीं है। कर समिति ने कृषि जोत-कर (Agricultural Holding Tax) लगाने का सुझाव दिया था जिससे 200 करोड़ रुपये की आय हो सकती है।

6 प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों के बीच सन्तुलन—कर-प्रणाली में समत्व अपेक्षित है किन्तु भारत जैसे विकासशील देशों में प्रत्यक्ष करारोपों से काम नहीं चल सकता। प्रत्यक्ष कर तथा परोक्ष करों के बीच एक सन्तुलन स्थापित किया जाना चाहिए। जो व्यक्ति प्रत्यक्ष करों से छूट जाएँ उन पर परोक्ष कर लगने चाहिए। परोक्ष करारोपण उन व्यक्तियों पर हो जिन पर प्रत्यक्ष कर लगे। प्रत्यक्ष करों की प्रगतिशीलता की दर तथा अश्व परोक्ष करों के साथ ऐसा होना चाहिए कि समाज के विभिन्न वर्गों पर कर का बोझ न्यायसंगत हो।

7 कर वचन पर अंकुश—कर अपवचन तथा कर-घोरी पर नियन्त्रण हेतु यह आवश्यक है कि प्रत्येक कर की दर में कमी की जाए। प्रो कैल्डोर के मतानुसार आय-कर की अधिकतम दर 45 प्रतिशत होनी चाहिए। वास्तव में किसी भी व्यक्ति से इतना ही कर वसूल करना चाहिए—(क) जितनी उसकी कर देय क्षमता हो (ख) वह कर लोगों को अधिक आय अर्जित करने में हतोत्साहित न करता हो (ग) कर-अपवचन तथा कर-घोरी को प्रोत्साहित न करता हो। एन एन पालकीवाला के मतानुसार भारत में प्रत्येक कर की दर विश्व में सबसे अधिक है। भारत में धनी बनना अब भी सम्भव है किन्तु केवल योग्यता उद्यम तथा परिश्रम द्वारा ही नहीं। उनके अनुसार—‘नए धनिकों के पाँच वर्ग हैं—करवधक काले बाजार के व्यापारी सरकारी सस्थाओं के बड़े अधिकारी समृद्ध किसान तथा सफल राजनीतिज्ञ। कर-सरचना इस प्रकार की हो कि कर-वचन की मात्रा कम की जा सके। कर-घोरी तथा कर-वचन पर अंकुश लगाने के लिए कर-प्रशासन कठोर बनाना चाहिए। नए करारोपण के पूर्व कर-भार की मात्रा तथा उत्पादन और उपभोग पर पड़ने वाले प्रभावों का ध्यान रखना चाहिए। न्यायमूर्ति पी एन भगवती के अनुसार देश में टैक्स के कानून और नियमों को सरल बनाना चाहिए ताकि उन्हें जनता आसानी से समझ सके और उनका ईमानदारी से पालन हो। राजा घैलेया के अनुसार कर अपवचन न केवल अधिक कर दरों के कारण होता है बल्कि जनता में सामाजिक दायित्वों के अभाव की कमी (Lack of Civil Conscious) और सरकार द्वारा प्रताड़ित होने के भय की कमी (Lack of fear from being prosecuted by the State) इसके प्रमुख कारण हैं। इन परिस्थितियों में जनता में कर न देने की आदत पड़ जाती है।

8 परोक्ष करों में स्थान—भारत में कर-आय का लगभग 80 प्रतिशत भाग परोक्ष करों से आता है इसीलिए यहाँ की कर-प्रणाली को प्रतिगामी कहा जा सकता है किन्तु यह सत्य है कि भारत जैसे विकासशील देश में प्रत्यक्ष करों से आर्थिक विकास के लिए पर्याप्त धन नहीं जुटाया जा सकता अतः परोक्ष करारोपण का अधिकाधिक सहारा लेना पड़ता है। कुछ लोगों का यह मत है कि जन-सामान्य के आवश्यक उपभोग की वस्तुओं पर करारोपण करना न्यायिक नहीं किन्तु यह विचार अनुचित है। देश की आर्थिक सवृद्धि की दृष्टि से सभी वस्तुओं पर करारोपण किया जाना उचित है। अप्रत्यक्ष करारोपण करते समय ध्यान रखना आवश्यक है कि विलासिता की वस्तुओं पर आवश्यक वस्तुओं की अपेक्षा अधिक कर लगाना चाहिए क्योंकि लोगों के जीवन स्तर में वृद्धि से विलासिता की वस्तुओं तथा आवश्यक वस्तुओं की सूची में परिवर्तन होता जा रहा है। हमारे बजटों का मूल दोष यह रहा है कि करारोपण करते समय भारतीय जनता के बड़े जीवन-स्तर की स्थिति को भूलकर उन वस्तुओं पर अत्यधिक कर आरोपित किए गए हैं जो 1950-51 में तो विलासिता की वस्तुएँ थीं किन्तु आज वे मध्यम वर्ग की आवश्यक उपभोग की वस्तुएँ हो गई हैं। भारतीय कर-प्रणाली में परोक्ष करों के स्थान और महत्त्व को इंगित करते हुए डॉ. कौशिक ने लिखा है—

आर्थिक विकास के दृष्टिकोण से परोक्ष करों का भी महत्त्व है। इन करों से व्यक्ति की आय में वृद्धि के साथ उसके उपभोग में वृद्धि को रोका जा सकता है। विकास की क्रिया बचतों की दरों में वृद्धि चाहती है जो निवेश का रूप ले सके। अतिरिक्त बचतें उस अतिरिक्त आय से आएँगी जो पंचवर्षीय योजनाओं से उत्पन्न होगी। यह अतिरिक्त आय सामान्य जन की भी होगी परन्तु सामान्य जन बचत का आदी नहीं है तथा उसका रहन-सहन बहुत नीचा है अतः वह आय खर्च कर दी जाएगी। ऋण लेकर वित्त-व्यवस्था में उपभोग पर व्यय नहीं रोका जा सकेगा अतः कराधान से यह आय ली जा सकती है।

परोक्ष करों में आर्थिक विकास में योगदान अनेक प्रकार से होगा—(i) विलासिता की वस्तुओं के उपभोग को घटाकर आर्थिक विकास में पूँजी लगाने को प्रोत्साहन देना (ii) सरकारी पूँजी के लिए साधन जुटाना तथा (iii) बचत के अनुपात को बढ़ाना। परोक्ष करोंवाले जाँच समिति (झा समिति) ने मत व्यक्त किया है कि परोक्ष करों में सुधार का लक्ष्य विभिन्न करों का दोहरापन दूर करना तथा आन्तरिक ढाँचे को युक्तिसंगत बनाना होना चाहिए जिससे एक समन्वित परोक्ष कर-प्रणाली विकसित हो सके। समिति ने विशिष्ट उत्पादन शुल्कों की अपेक्षा मूल्यानुसार शुल्कों के अधिक प्रयोग करने की सिफारिश की। उसने मत व्यक्त किया कि उत्पादन शुल्कों को जहाँ तक सम्भव हो अन्तिम उत्पादों पर लगाया जाए मध्यवर्ती एवं पूँजीगत वस्तुओं पर नहीं। आदानों (Inputs) पर करों को धीरे-धीरे समाप्त किया जाए। इसके लिए मूल्य जोड़कर प्रणाली VAT को लागू करने का भारत सरकार ने निर्णय लिया।

9. कर-कानूनों में स्थिरता और सुधार—कर-कानूनों में स्थिरता होना आवश्यक है। यह तभी सम्भव है जब आप-कर की दरें कुछ अवधि तक निश्चित रहे और करदाताओं को वे दरें पहले से मालूम हों। कर-दरों को बार-बार बदलना उचित नहीं है। कर-प्रणाली में तदर्थवाद (Adhocism) समाप्त होना चाहिए। कर-विवादों के शीघ्र निपटारे हेतु विवादों के निपटारने की उचित अधिकतम सीमा निश्चित कर दी जाए। कर-विवादों में अपीलीय मंचला को कम करने हेतु केन्द्रीय कर-न्यायालय स्थापित किए जाएँ।

10. बिक्री-कर के स्थान पर उत्पादन शुल्क अथवा परिवर्द्धित मूल्य-कर—देश के व्यापारी बिक्री-कर को समाप्त कराना चाहते हैं। उनकी यह माँग बल पकड़ रही है क्योंकि इसके कारण उन्हें बहुत-से रिकार्ड रखने पड़ते हैं तथा प्रपत्र भरने पड़ते हैं। इसके अतिरिक्त बिक्री-कर की विभिन्न राज्यों में विभिन्न दरें हैं जिससे करदाताओं की कठिनाई बढ जाती है। यह उचित होगा कि बिक्री-कर के स्थान पर केन्द्रीय सरकार द्वारा उत्पादन शुल्क लगाया जाए किन्तु बिक्री-कर राज्यों का विषय है। ऐसा राज्य सरकारों की सलाह से ही किया जा सकता है। जब तक ऐसा न हो सके तब तक यह प्रयत्न किया जाना चाहिए कि बिक्री-कर कानून तथा प्रक्रिया में एकरूपता लाई जाए। ऐसा या तो केन्द्रीय कानून द्वारा किया जाए अथवा कानून आयोग द्वारा एक आदर्श कानून (Model Law) का ज़ाफ्ट बनाकर किया जाए जिसे सभी राज्य मान लें। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को धीरे-धीरे एक स्तरीय-कर (Single Point Tax) की ओर बढ़ना चाहिए। यह लक्ष्य 5 वर्षों में प्राप्त कर लेना चाहिए। आदर्श कर-प्रणाली की खोज में परोक्ष करों के स्थान पर परिवर्द्धित मूल्य-कर (Value added Tax) लगाने के विचार को जन्म दिया है। झा समिति ने इस विकल्प पर अध्ययन किया था। उसके अनुसार यदि परोक्ष कर-प्रणाली को युक्तिसंगत बना दिया जाए तो अगले कदम के लिए रास्ता खुल जाएगा अर्थात् परिवर्द्धित मूल्य पर कर लगाना सम्भव होगा। परिवर्द्धित मूल्य-कर बेची जाने वाली वस्तु पर नहीं होता बल्कि विक्रेता द्वारा बढ़ाए गए मूल्य पर होता है। झा समिति की सिफारिश के आधार पर पिछले वर्षों में परिवर्द्धित मूल्य कर लगाया गया।

11. कर-प्रणाली का रोजगारपरक होना आवश्यक—भारत में प्रत्येक करारोपण से पूँजी गहन तकनीकों को प्रोत्साहन मिलता है। करों में रियायतें जैसे निवेश भत्ते (Investment Allowances) के अन्तर्गत मिलने वाले वित्तीय लाभ नई मशीनों में निवेश की जाने वाली पूँजी से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित होते हैं। नए निवेश के लिए कुछ वर्षों तक करों में छुट्टी (Tax Holiday) का यही प्रभाव होता है। पूँजी निवेश की राशि जितनी अधिक होगी करों में रियायतें उतनी ही अधिक होंगी। कर-प्रणाली इस प्रकार की हो कि पूँजी निवेश से जितने अधिक व्यक्तियों को रोजगार मिलेगा उतनी ही अधिक रियायतें मिलेंगी।

भारतीय कर-व्यवस्था सरकारी प्रयासों की शिथिलता और देश की विषम राजनीतिक तथा आर्थिक परिस्थितियों के कारण म्यूनाधिक गम्भीर दोषों की शिकार रही है। देश की परिस्थितियों को देखते हुए सरकार के लिए यह सम्भव नहीं है कि कर-प्रणाली में सुन्त ही आपूल-चूल परिवर्तन कर दिया जाए। सरकार का प्रयत्न यह रहा है कि कर-ढाँचे में इस प्रकार परिवर्तन किया जाए कि वह समाजवादी नीति के अनुरूप बने उसमें उत्पादन और बचत की प्रेरणाओं पर विपरीत प्रभाव न पड़े और मुद्रा-स्कीतिक प्रवृत्तियों को नियन्त्रित किया जा सके। पिछले कुछ वर्षों में सरकार ने कर-नीति और राजकोषीय नीति

मे उत्साहवर्धक हेर-फेर किये है और इस दिशा मे प्रभावी कदम उठाए गए हैं कि कर-सम्बन्धी व्यवस्था अधिकाधिक युक्तियुक्त बने। राजीव सरकार ने कर-प्रणाली मे सुधार की दिशा में उत्साहवर्धक कदम उठाए थे। 1989-90 के बजट प्रस्तावो मे 18 हजार रुपये तक की आय को आय-कर से मुक्त रखा गया। यह सीमा वर्ष 1995-96 मे 35 हजार थी। इसे बढ़ाकर 40 हजार कर दिया गया। आय-कर की अधिकतम सीमा अब 50 प्रतिशत होगी। आय-कर पर अधिमात्र समाप्त कर दिया गया है। मध्यम आय वर्ग के करदाता जिनकी आय 18000 से 25000 रुपये के बीच थी इसके लिए आयकर की दर 25 प्रतिशत से घटाकर 20 प्रतिशत कर दी गयी है। मृत्यु के बाद लगने वाला सम्पदा शुल्क समाप्त कर दिया गया और धन-कर की सीमा डेढ लाख रुपये कर दी गई है। अनिवार्य बचत योजना समाप्त कर दी गई है परन्तु इसका मुग्तान एक वर्ष तक स्थगित रहेगा। निगम-कर सम्बन्धी प्रस्तावो के अन्तर्गत कम्पनियो पर लागू होने वाली आय-कर की बुनियादी दरों मे 5 प्रतिशत की कमी की गई है। “अगर करो की दरे सगत हो तो भारत के अधिकारा आय करदाता कानून का पालन करना और कर देते रहना चाहेगे।”

भारतीय कर-प्रणाली में सुधार के सरकारी प्रयत्न

(Government Efforts to Reform in Tax System)

स्वतन्त्र भारत मे आर्थिक नियोजन के प्रारम्भ से ही सरकार ने करायान सम्बन्धी जाँच कराई है और कर-प्रणाली को सुधारने के लिए समय-समय पर महत्वपूर्ण प्रयास किये है। इनका एक सक्षित लेखा-जोखा निम्न प्रकार है—

कर-जाँच आयोग, 1953 (Taxation Enquiry Commission, 1953)

डॉ. जान मयाई की अध्यक्षता मे अप्रैल, 1953 में एक कर-जाँच आयोग की नियुक्ति की गई जिसने अपनी रिपोर्ट दिसम्बर, 1954 में प्रस्तुत कर दी। आयोग की मुख्य सिफारिशें इस प्रकार थीं—

1. सामान्य कर-पद्धति सम्बन्धी सुझाव—

(i) करदाताओं की करदेय क्षमता अभी अधिक है अतः प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष करो की दरे बढ़ाई जाएँ और दोनों प्रकार के नए कर लगाए जाएँ।

(ii) आर्थिक असमानता कम करने के लिए प्रत्यक्ष करो को अधिक प्रगतिशील तथा विस्तृत बनाया जाए।

(iii) वर्तमान परिस्थितियों मे आवश्यक वस्तुओं पर लगे कर कायम रखे जाएँ। इनसे उपभोग कम किया जाकर बचत को प्रोत्साहन मिलता है।

(iv) करो से प्राप्त आय का व्यय उचित ढंग से किया जाए ताकि लोगों की करदेय क्षमता अधिक से अधिक बढ़ सके।

(v) करो से प्राप्ति होने वाली आय में वृद्धि के लिए सरकार अप्रत्यक्ष करो की अपेक्षा प्रत्यक्ष करो मे अधिक वृद्धि करे।

(vi) सार्वजनिक व्यय मे मितव्ययता लाई जाए।

(vii) विकास योजनाओं के लिए आवश्यक वित्त प्राप्त करने तथा हीनार्थ प्रबन्ध को कम करने के लिए सरकार करारोपण और सार्वजनिक व्यय मे वृद्धि करे।

(viii) देश मे आर्थिक समानता लाने के लिए राष्ट्रीय आय मे सार्वजनिक आय और सार्वजनिक व्यय के अनुपात को बढ़ाया जाए।

(ix) सघ एव राज्यों के तथा विभिन्न राज्यों के प्रशासन व करारोपण नीतियों मे समन्वय स्थापित करने हेतु एक अखिल भारतीय करारोपण परिषद् की स्थापना की जाए।

(x) व्यावसायिक साधनों से सरकार अधिकाधिक आय प्राप्त करे।

2. केन्द्रीय कर-व्यवस्था सम्बन्धी सुझाव—इस सम्बन्ध मे आयोग ने आय-कर निगम-कर, सम्पत्ति-कर तथा वस्तु करो के सम्बन्ध मे जो सिफारिशें कीं उनमे से मुख्य निम्न थीं—

(i) आय-कर वसूल करने के लिए आय ज्ञात करने मे आय-कर से सम्बन्धित व्यय घटाने की व्यवस्था हो।

(ii) राष्ट्रीय महत्व के उद्योगों को प्रोत्साहन देने के लिए उनकी प्राप्त आय पर लगने वाले आय-कर में 25 प्रतिशत की विकास छूट दी जानी चाहिए। यह नई अवधि सम्पत्ति का 25 प्रतिशत हो, जो वर्तमान में दी जाने वाली प्रारम्भिक घिसाई की छूट के स्थान पर दिया जाए।

(iii) 20 हजार रुपये से कम वार्षिक आय वाली सहकारी समितियों से प्रतिभूतियों पर ब्याज तथा सम्पत्ति से आय-कर वसूल नहीं किए जाने चाहिए।

(iv) डेढ लाख रुपये से अधिक वार्षिक आय पर 85 प्रतिशत आय-कर के रूप में लेना चाहिए।

(v) कर्मचारियों की सकल आय में उसके मालिक द्वारा प्रोविडेंट फण्ड में दिया गया अंशदान आय-कर की वसूली के लिए सम्मिलित नहीं करना चाहिए।

(vi) अर्जित आय की छूट केवल 25 हजार रुपये तक की वार्षिक आय कमाने वाले करदाताओं को दी जानी चाहिए।

(vii) प्रत्येक आय-कर आयुक्त के साथ एक गैर-सरकारी समिति होनी चाहिए जिसमें जनता के बड़े प्रतिनिधि सदस्य हों। इस समिति को कर-आयुक्त के साथ समय-समय पर कर-वसूली के साधनों, उनकी उपयोगिता तथा सफलता, आय वृद्धि के नए साधनों आदि पर विचार-विमर्श करना चाहिए। इससे जनता का दृष्टिकोण आय-कर विभाग को ज्ञात होता रहेगा।

(viii) कर-घोरी के मामलों की सुनवाई तथा उन पर निर्णय के लिए आय-कर जॉयंट आयोग की नियुक्ति की जानी चाहिए।

(ix) कम्पनियों की वार्षिक आय पर जो निगम-कर लगाते हैं उसकी दर प्रथम 25 हजार रुपये पर एक आना (6 पैसे) प्रति रुपया तथा शेष पर दो आने (13 पैसे) प्रति रुपया रखा जाना चाहिए।

(x) सम्पत्ति-कर से छूट की सीमा कम करनी चाहिए।

(xi) उपहार-कर नहीं लगाए जाने चाहिए। ऊनी कपड़ों, कागज बिस्कुट, सिलाई मशीन, वनस्पति तेल, बिजली के पखे व लैम्प, शीशा और शीशे के सामान, शुष्क और स्टोरेज बैट्टरियों रोगन एवं मिट्टी के बर्तनों पर नए उत्पादन-कर लगाए जाने चाहिए।

(xii) मिट्टी के तेल, घीनी, दियासलाई, घाय व सभी प्रकार के कपड़ों पर करों की दरों में वृद्धि कर देनी चाहिए।

3. **प्रान्तीय राजस्व सुझाव**—आयोग ने प्रान्तीय राजस्व के सम्बन्ध में मुख्यतः बिक्री-कर, मनोरजन-कर, मालगुजारी, सिंचाई शुल्क, आदि की चर्चा की। आयोग ने निम्न सुझाव दिए—

(i) बिक्री-कर राज्य सरकारों के अधीन हो किन्तु प्रान्तीय बिक्री-कर पर करारोपण का अधिकार केन्द्रीय सरकार का रहे।

(ii) बिक्री-कर की दर 1 प्रतिशत हो। कोयला, लोहा, इस्पात, कपास, खाद, तिलहन, पटसन आदि विशेष महत्व की वस्तुओं पर लगाए गए बिक्री-कर की दर एक पैसा प्रति रुपया रहे। इन वस्तुओं पर बिक्री-कर एक ही स्थान पर लगे—खरीदने पर या बेचने के समय।

(iii) बिक्री-कर अधिकाधिक व्यापक होना चाहिए ताकि कोई भी व्यक्ति इस कर के प्रभावों से बच न सके। आयोग ने सुझाव दिया कि बहु-बिन्दु बिक्री-कर (Multi-point Sales Tax) लगाया जाए, जिसकी दर 1-2 रुपया प्रतिशत से अधिक न हो। यह कर उन व्यापारियों से लिया जाना चाहिए, जिनकी वार्षिक बिक्री 5 हजार रुपये से अधिक हो।

(iv) देश के सभी प्रान्तों में बिक्री-कर में एकरूपता हो और यह एकरूपता लाने का कार्य अखिल भारतीय कर कौंसिल (All India Taxation Council) पर डाला जाए।

(v) मनोरजन-कर के सम्बन्ध में वर्तमान खण्ड-दर पद्धति (Slab System) के स्थान पर प्रतिशत-दर (Percentage Rates) अपनानी चाहिए।

(vi) सब राज्यों को उच्च कृषि-आय पर कृषि आय-कर लगाना चाहिए। किसानों पर मालगुजारी का भार कम करना चाहिए। राज्य सरकारों को मालगुजारी से प्राप्त होने वाली शुद्ध आय का कम से कम 14 प्रतिशत भाग अपनी सीमा में स्थित स्थानीय सरकारों को उस अनुपात में बाँट देना चाहिए जिस अनुपात में उनकी सीमाओं में से मालगुजारी की रकम प्राप्त की गई है।

(vii) सिंचाई शुल्क का प्रबन्ध-संचालन इस तरह होना चाहिए कि नहरों के पानी का निव्ययतापूर्वक प्रयोग हो तथा सिंचाई योजनाओं का व्यापक पैमाने पर विकास हो सके।

(viii) राज्य सरकार को, नये कार्यक्रमों की पूर्ति के लिए आवश्यक वित्त प्राप्त करने हेतु, अपने क्षेत्रों में कृषि-भूमि पर विकास-कर लगाने चाहिए।

(ix) राज्यों में सीमा-शुल्क वसूल करने की व्यवस्था शनै-शनैः समाप्त की जाये। इससे होने वाली हानि की पूर्ति अन्य साधनों द्वारा हो।

(x) केन्द्रीय, प्रांतीय और स्थानीय तीनों ही सरकारें मोटर वाहनो तथा मोटर तेल पर कर लगाकर आय प्राप्त करती है अतः उचित यह है कि सभी सरकारें इस राशि को यातायात और सड़कों के विकास पर व्यय कर दे।

4. स्थानीय राजस्व सम्बन्धी सुझाव—इस सम्बन्ध में आयोग ने सुझाव दिया कि—

(i) इन करों को लगाने का अधिकार केवल जन-सत्ताओं को हो—भूमि और भवनों पर कर, स्थानीय जन-सत्ता सीमा के अन्तर्गत उपभोग, बिक्री या उपभोग वस्तुओं पर कर, यांत्रिक वाहनो को छोड़कर रिक्शा, ताँगा, बैलगाड़ी आदि अन्य वाहनो पर कर, पशुओं तथा नावो पर कर, समाचार-पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर लगाये गये कर, मनोरंजन कर, ध्वसाय या रोजगार पर कर, सड़क और जल-मार्गों से आने वाले माल व यात्रियों पर कर आदि।

(ii) घुगी-कर को धीरे-धीरे समाप्त करके उसके स्थान पर अन्य कर लगाना चाहिए।

(iii) राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं को उदारतापूर्वक अनुदान देना चाहिए। अनुदान की मात्रा निर्धारित करते समय तीन बिन्दुओं का ध्यान रखना चाहिए—जनसंख्या, क्षेत्रफल व आय के साधन। अनुदान देने से पूर्व यह देख लेना चाहिए कि स्थानीय सस्था इस अनुदान के अतिरिक्त अन्य आवश्यक राशि अपने पास से व्यय कर सकती थी या नहीं। यदि उसके पास अन्य आवश्यक धन व्यय करने को नहीं है तो अनुदान नहीं दिया जाना चाहिए। अनुदान अल्पकाल तक दिया जाना चाहिए ताकि स्थानीय सस्थाएँ स्वयं आत्म-निर्भर बनने की चेष्टा करें। आवश्यकता के समय राज्य सरकारों को अन्नवृत्ति-अनुदान देना चाहिए।

कर-जॉंच आयोग की रिपोर्ट से हमारे सामने देश की कर-व्यवस्था की तस्वीर स्पष्ट हो गई और उसकी कमियाँ तथा उनके निराकरण के सुझावों का विस्तृत विवरण मिला। सरकार ने आयोग की अनेक सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और कई करों में वृद्धि की। अनेक क्षेत्रों में यह आलोचना की गई कि आयोग भारतीयों की करदेय क्षमता का ठीक अनुमान नहीं लगा पाया और भारत में कर-आय तथा राष्ट्रीय आय के अनुपात की तुलना विदेशों से करना समुचित नहीं था। आयोग के इस निष्कर्ष पर आपत्ति की गई कि सार्वजनिक व्यय से लोगों की करदेय क्षमता में वृद्धि हो गई है क्योंकि प्रारम्भिक वर्षों में सार्वजनिक व्यय का सामान्य व्यक्तियों को अधिक लाभ नहीं मिल पाया था और स्वयं सरकार को यह ठीक से मालूम नहीं था कि राष्ट्रीय आय में हुई वृद्धि का वितरण किस प्रकार किया गया है। आयोग के इस सुझाव को ग्रामक बतलाया गया कि उपभोग पर नियन्त्रण होना चाहिए ताकि अधिक विनियोजन सम्भव हो सके। यह कहा गया कि कीन्स आदि आधुनिक अर्थशास्त्रियों ने यह सिद्ध कर दिया है कि उपभोग और विनियोग एक-दूसरे पर निर्भर होते हैं—दोनों एक साथ गिरते हैं और एक साथ बढ़ते हैं। सस्ती मुद्रा नीति से अधिक मुद्रा के चलन गुणात्मक सिद्धान्त (Multiplier Principle) के कारण लोगों की आय में वृद्धि हो जाती है जिससे उपभोग को कम किये बिना व्यक्ति बचत कर सकते हैं। आयोग के अनेक सुझावों से लोगों के कार्य करने की इच्छा और शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की आशका व्यक्त की गई।

आलोचनाओं के बाद भी आयोग की रिपोर्ट बहुत महत्वपूर्ण थी और सिफारिशें करते समय आयोग ने यह ध्यान में रखा कि भारत एक विकासशील देश है।

प्रो. काल्डोर के कर-प्रस्ताव (Prof Kaldor's Tax Proposals)

जनवरी, 1956 में आमन्त्रित कैम्ब्रिज विश्वविद्यालय के अर्थशास्त्री प्रो. निकोलस काल्डोर की रिपोर्ट 'Indian Tax Reform—Report of a Survey' जून, 1956 में प्रकाशित हुई। प्रो. काल्डोर ने भारतीय कर-प्रणाली की जॉंच के उपरान्त अपनी रिपोर्ट में करारोपण के प्रत्येक क्षेत्र में अपने प्रस्ताव नहीं दिये बल्कि प्रत्यक्ष करारोपण पर ही अपनी दृष्टि केन्द्रित की तथा अनेक आवश्यक परिवर्तनों की

सिफारिशों की। प्रो. काल्डोर ने अपनी रिपोर्ट में लिखा कि भारत में प्रत्यक्ष करारोपण की वर्तमान प्रणाली अकुशल और अन्यायपूर्ण है क्योंकि करारोपण आय का आधार करदेय क्षमता के एक माप के रूप में दोषपूर्ण और पक्षपाती है तथा करदाताओं के कुछ विशेष वर्गों द्वारा इसमें अपने हित के लिए फेर-बदल हो सकता है। चूँकि करदाताओं द्वारा दी गई सूचना बहुत सीमित होती है इसीलिए यह अकुशल है और सम्पत्ति सम्बन्धी सौदों तथा आय के सम्बन्ध में एक विस्तृत सूचना प्रणाली के अभाव के कारण छुपा कर या लामों और सम्पत्ति आय को कम बता कर एक बड़ी मात्रा में कर का वचन होना अपेक्षाकृत सरल हो जाता है। प्रो. काल्डोर ने अनुमान लगाया कि भारत में प्रतिवर्ष 200-300 करोड़ रुपये के कर छिपा लिये जाते हैं। अपने इन्हीं निष्कर्षों के आधार पर उन्होंने मुख्यतः निम्नलिखित सुझाव दिए—

1 प्रत्यक्ष कर-प्रणाली को अधिक वैज्ञानिक और अति-उत्पादक बनाने के लिये नये कर लगाये जाएँ—पूँजी लाभ पर कर (Capital Gains Tax) सम्पत्ति-कर (Wealth Tax) व्यय-कर (Expenditure Tax) तथा उपहार कर (Gift Tax)। वे दर भी प्रकाशित की गई जिनके आधार पर ये कर लगाने थे। भारत सरकार ने प्रो. काल्डोर के सुझावों का आदर करते हुए दरों में न्यूनधिक षेड-फेर के साथ पूँजी-लाभ-कर नवम्बर 1956 से सम्पत्ति-कर और व्यय-कर 1957 से तथा उपहार-कर 1958 से लागू कर दिया।

2 उपरोक्त करों का निर्धारण एक विस्तृत हिसाब-किताब के लेखों के आधार पर एक साथ किया जाना चाहिए जिससे कर की घोरि की सम्भावना कम से कम हो सके।

3 आय-कर की अधिकतम दर 45 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए जबकि वर्तमान में यह दर 92 प्रतिशत है। जब कर की दर 90 प्रतिशत होती है तो करदाता को अपने कमाये हुए प्रत्येक 100 रुपये में केवल 10 रुपये ही प्राप्त होते हैं अतः वह अर्जित आय फिजूलखर्ची में उड़ा देता है। वह जानता है कि उसका वास्तविक खर्च तो 10 रुपये ही हो रहा है जबकि वह 90 रुपये कर-आय के रूप में सरकार को दे देता है।

4 कम्पनियों की करारोपण की प्रस्तुत जटिल प्रणाली के स्थान पर कम्पनियों की सम्पूर्ण आय पर 7 आने (42 पैसे) प्रति रुपये का अकेला कर लगा देना चाहिए और व्यापार पर लगे हुए अन्य सभी प्रत्यक्ष कर हटा देने चाहिए।

5 कर-घोरि को रोकने के लिए 50 हजार रुपये से अधिक की व्यापारिक आयों को तथा एक लाख रुपये से अधिक की व्यक्तिगत आयों की अनिवार्य जाँच-पड़ताल होनी चाहिए ताकि करों की घोरि को रोका जा सके तथा द्वितीय पदपरीय योजना के लिए अधिक आय प्राप्त हो सके। यदि करों की घोरि को रोका जा सका तो भारत को 60 से 100 करोड़ रुपये की अतिरिक्त आय होगी। प्रो. काल्डोर के अनुसार यदि इन सुझावों को मान लिया गया तो उससे देश को निम्नलिखित लाभ होना बताया गया—

1 आय-कर पूँजीगत लाभ-कर व्यय-कर उपहार-कर आदि का निर्धारण साथ-साथ एक ही विस्तृत विवरण-पत्र के आधार पर किया जा सकेगा अतः करदेय क्षमता को कम करने के लिए जो आय छिपायी गयी थी वह अपने आप सामने आ जायेगी।

2 यदि आय-कर की दर घटाकर 45 प्रतिशत कर दी जाये तो इससे कर की घोरि रुकेगी।

3 आय की दरें घटाने से काम करने बचत करने और निवेश करने के प्रति उत्साह जागेगा। वैयक्तिक व्यय-कर से बचत करने की प्रेरणा जाग्रत होगी।

4 प्रस्तावित विस्तृत आधार वाली कर-पद्धति वर्तमान कर-पद्धति के मुकाबले अधिक प्रगतिशील और न्यायपूर्ण सिद्ध होगी।

5 प्रस्तावित कर-सुधारों से सरकारी आय की अतिरिक्त राशि में ठीक वृद्धि हो सकेगी।

काल्डोर द्वारा प्रस्तावित सभी कर भारत सरकार द्वारा 1957-58 तथा 1958-59 के बजटों में सम्मिलित कर लिये गये। व्यय-कर को आगे चलकर समाप्त कर दिया गया लेकिन करों की दरें प्रस्तावित रूपरेखा के अनुकूल नहीं रखी गईं। अतः सरकार के राजस्व को विशेष लाभ नहीं हुआ और करदाताओं के लिए परेशानी बढ़ गई। प्रो. काल्डोर के सुझावों की आर्थिक क्षेत्र में काफी आलोचना हुई। यह कहा गया कि भारत जैसे देश में जिसे आर्थिक निर्माण के लिए पूँजी की अधिक आवश्यकता

है, प्रस्तावित सम्पत्ति-कर और उस पर 80 प्रतिशत की अधिकतम दर का उपहार-कर बड़ा अहितकर होगा। इससे सम्पत्ति रखने वाले लोगों की बचत और विनियोग करने की इच्छा हतोत्साहित होगी। व्यय-कर जो अभी तक विश्व के किसी भी देश में नहीं लगाया गया है भारत में सर्वथा अन्यायपूर्ण होगा। यह भी कहा गया कि भारत में सम्पत्ति-कर का सफल होना सम्भव नहीं है क्योंकि यहाँ अधिकांश सम्पत्ति का मूल्यांकन दुष्कर है। यह आशंका प्रकट की गई कि प्रो. काल्डोर के सुझावों को कार्यान्वित करने से लोग बैंकों में जमा न कर सोना या अन्य सम्पत्ति के रूप में सम्पत्ति रखना चाहेंगे जिससे कर की सही जाँच-पड़ताल नहीं हो सकेगी और कर-चोरी सम्भव होगी। काल्डोर योजना का भार भी मुख्यतः एक ही वर्ग पर पड़ेगा अतः इस योजना से सरकार को अधिक आय प्राप्त नहीं हो सकेगी। यह तर्क भी दिया गया कि प्रस्तावित सुझावों को व्यावहारिक रूप देने के लिए जिस कुशल प्रशासन तन्त्र की आवश्यकता होगी वह भारत में उपलब्ध नहीं है।

प्रत्यक्ष कर प्रबन्ध जाँच समिति (Direct Tax Administration Enquiry Committee)

भारत सरकार ने कर-अपव्ययन की समस्या पर विचार करते हुए प्रत्यक्ष कर प्रबन्ध कुशल बनाने के सम्बन्ध में सुझाव देने के लिए जून 1958 में श्री महावीर त्यागी की अध्यक्षता में प्रत्यक्ष कर प्रबन्ध जाँच समिति नियुक्त की। समिति की रिपोर्ट नवम्बर 1959 में प्रस्तुत की गई जिसे सरकारी स्वीकृति और प्रतिक्रियाओं सहित सितम्बर 1960 में लोकसभा में पेश किया गया। समिति ने कुल मिलाकर 367 सिफारिशें कीं जिन्हें काट-छाँट कर सरकार ने 289 कर दिया। सरकार द्वारा अनेक सुझावों पर निर्णय लिया गया जिसके फलस्वरूप कर-प्रशासन में काफी सुधार हुआ। इस समिति द्वारा जो सुझाव दिये गये वे निम्नलिखित हैं—

- (1) देश में एक केन्द्रीय परामर्श समिति की स्थापना की जानी चाहिए।
- (2) सम्पत्ति कर का निपटारा कम से कम 4 वर्ष की अवधि के भीतर हो जाना चाहिए।
- (3) धार्मिक संस्थाओं की आय में छूट दी जानी चाहिए तथा करो की घोरी शेकने के लिये जनता में जन-जागृति फैलायी जानी चाहिए।
- (4) जिन व्यक्तियों पर 5,000 रुपये से अधिक की आय-कर की राशि बकाया है उनके नाम समाधार-पत्रों में प्रकाशित कर दिये जाने चाहिये।
- (5) यदि कोई व्यक्ति अपनी सम्पत्ति का हस्तान्तरण करता है तो आय-कर आयुक्त को पूरा अधिकार होना चाहिए कि वह उस पर कर लगा सके।
- (6) यदि कोई फर्म एक बार पंजीकृत हो चुकी है तो उसका नवीनीकरण प्रत्येक वर्ष कराना चाहिए।
- (7) करो के भुगतान के सम्बन्ध में सरकार द्वारा सार्वजनिक विज्ञापन प्रसारित किया जाना चाहिए। करो की घोरी पकड़ने के लिये विभिन्न विभागों में आपसी समन्वय होना चाहिए।

भूतलिंगम समिति (Bhoolingam Committee)

प्रत्यक्ष कराधान से सम्बन्धित ढोंघे के युक्तिकरण और सरलीकरण पर मार्च 1968 में भूतलिंगम समिति (जिसके श्री भूतलिंगम एक मात्र सदस्य थे) ने एक रिपोर्ट प्रस्तुत की। समिति द्वारा दिये गये कुछ मुख्य सुझाव इस प्रकार थे—

- 1 आदर्श रूप में कर-पद्धति का निर्माण इस तरह किया जाना चाहिए कि राष्ट्रीय आय में होने वाली वृद्धि स्वयमेव राज्य के राजस्व में प्रतिबिम्बित हो जाये। कर-पद्धति के विभिन्न अंग एक-दूसरे को सम्बल दें।
- 2 उत्पादन शुल्क कराधान का सर्वश्रेष्ठ रूप है जिसका विस्तार किया जाना चाहिए। समिति ने उन वस्तुओं को छोड़कर जिन पर उत्पादन कर लगा हुआ था अनेक वस्तुएँ गिनाईं जिन पर 10 प्रतिशत की दर से एक सामान्य मूल्यवान् उत्पादन-कर उपयोगी होता है।
- 3 सीमा करों की दरों के ढोंघे में सरलीकरण किया जाये।
- 4 आय-कर में छूट की सीमा व्यक्तियों के मामले में 4,000 रुपये से बढ़ाकर 7,500 रुपये तथा अविभाजित हिन्दू परिवारों के मामले में 7,000 रुपये से बढ़ाकर 10,000 या 11,000 रुपये कर देनी चाहिए।

5. वार्षिकी जमा योजना समाप्त कर दी जाये। 1968-69 के बजट में इसे समाप्त कर दिया गया।

6. आस्ति कर (Estate Duty) के स्थान पर एक उत्तराधिकार-कर (Inheritance Tax) लगाया जाये जिसका आधार यह हो कि व्यक्ति प्राप्त क्या करता है। यह आधार उपयुक्त नहीं है कि व्यक्ति छोड़ता क्या है।

7. उपहार-कर के भुगतान का दायित्व दान-दाता की जगह औपचारिक रूप से दान ग्रहणकर्ता पर डाला जाए।

8. कम्पनियों के लाभों पर लगाये जाने वाले कर की प्रामाणिक दर में कमी की जाए, अति कर (Super Tax) और लाभश की समाप्ति की जाये, सभी प्रकार की परिसम्पत्तियों (Assets) पर मूल्य हारा छूट की दर अगनाई जाएँ, आदि। समिति द्वारा कुछ और सुझाव दिये गये, जैसे—लाभों को देखे बिना ही एक प्रतिशत की दर से पूँजी-कर की जगाही, विकास छूट की समाप्ति, एक जुलाई से एक समान कर-वर्ष (Tax-Year) को अपनाना, करदेयता को यथासम्भव कर वर्ष की आय से ही सम्बन्धित करना, अन्य किसी वार्षिक अवधि से नहीं आदि। वित्त मन्त्रालय ने लाभश कर की समाप्ति की सिफारिश स्वीकार कर ली और अतिकर की दर को 35 प्रतिशत से घटाकर 25 प्रतिशत करके आंशिक रूप से सिफारिशें लागू कीं।

समिति द्वारा विद्यारणीय प्रश्न

समिति के समस्त निम्नलिखित प्रश्न विद्यारणीय थे—

(i) काले धन को बाहर निकालना, (ii) कर-वधना को रोकना (iii) करो की बकाया राशि को कम करने सम्बन्धी सुझाव देना (iv) कर निर्धारण तथा प्रशासन में सुधार सम्बन्धी सुझाव देना (v) कर-कानूनों में निहित कर-छूट में सुधार करने, उन्हें कम करने तथा उन्हें समाप्त करने सम्बन्धी सुझाव देना।

वायू समिति के सुझाव (Recommendations of Wanchoo Committee)

उपर्युक्त विद्यारणीय प्रश्नों को ध्यान में रखते हुए समिति ने निम्नलिखित सुझाव दिये थे—

काला धन (Black Money)

समिति ने काले धन को परिभाषित करते हुए लिखा है कि “काले धन से आशय केवल उस धन से नहीं है कि जो कानूनी बरामदों का और सामाजिक ईमानदारी का उल्लंघन करके कमाया गया हो, बल्कि इसके अन्तर्गत वह धन भी सम्मिलित किया जाता है जो छिपाकर रखा गया हो और जिसका कोई लेखा-जोखा न हो।” समिति ने काले धन को देश की अर्थव्यवस्था में “कैंसर” की सज़ा देते हुए कहा है कि यदि इस समस्या पर अविलम्ब रोक न लगाई गयी तो यह हमारी अर्थव्यवस्था को पूर्णतया दिशास्त बना देगी। समिति द्वारा लगाये गये अनुमान के अनुसार देश में कुल कर के लगभग 1/3 भाग की कर-चोरी की जाती है।

काले धन की उत्पत्ति तथा कर-वधन के कारण

वायू समिति ने काले धन की उत्पत्ति के लिए निम्नलिखित कारणों को उत्तरदायी बतलाया—

- (1) भ्रष्ट व्यापारिक तरीके, जैसे—रिश्वत, पगड़ी और गुप्त कमीशन आदि।
- (2) प्रत्यक्ष करों की वर्तमान ऊँची दरें।
- (3) कर-वधन के लिये कुछ सीमा तक कर-अधिनियमों का प्रभावशाली ढंग से लागू न होना।
- (4) देश में वस्तुओं की कमी के कारण कन्ट्रोल एव नियन्त्रण की व्यवस्था का लागू करना।
- (5) देश में राजनीतिक चुनावों को काले धन से सिंचित किया जाना।
- (6) देश में नैतिक मूल्यों में निरन्तर गिरावट होना।
- (7) भित्री-कर तथा अन्य सरकारी शुल्क जैसे स्टाम्प फीस आदि की ऊँची दरों का होना।

काले धन को बाहर निकालने के लिए सुझाव

वायू समिति ने काले धन को बाहर निकालने के लिये निम्नलिखित सुझाव प्रस्तुत किये—

(1) समिति का सुझाव था कि वर्तमान कर की ऊँची दरों को घटाया जाये ताकि देश की जनता कर बचाने की चेष्टा न करे।

(2) देश में कम्पनियों द्वारा बड़ी मात्रा में राजनीतिक पार्टियों को दिये जाने वाले चन्दों पर कानूनी रोक लगायी जाये।

(3) समिति ने सुझाव दिया कि देश में प्रत्यक्ष नियन्त्रणों को न्यूनतम किया जाना चाहिए जिसके फलस्वरूप काले बाजार का धन्धा कम हो सके।

(4) कृषि आय से काले धन को बढ़ावा मिलता है। अतः समिति ने समस्या के समाधान के रूप में कृषि आय पर कर लगाने का सुझाव दिया।

(5) समिति का सुझाव था कि प्रत्येक व्यवसायी को अनिवार्य रूप से खाते रखने चाहिए। इस सम्बन्ध में समिति का प्रस्ताव था कि प्रत्येक करदाता को एक स्थायी खाता नम्बर (Permanent Account Number) दिया जाना चाहिए।

(6) समिति ने काले धन को बाहर निकालने के लिए आय कर अधिकारियों को करदाताओं के मकान की तलाशी लेने उनके व्यवसाय के खातों की जाँच करने और बैंक-लॉकरों की जाँच करने का अधिकार देने का भी सुझाव दिया।

(7) समिति ने करदाताओं को अपने ग्राहकों की आवृत्ति पर जो धन व्यय करना पड़ता है मनोरंजन व्यय सम्बन्धी कुछ अतिरिक्त छूट देने का भी सुझाव रखा था।

(8) समिति ने बिक्री कर के रूप में व्याप्त भ्रष्टाचार कर-व्ययन तथा काले धन को समाप्त करने के लिये बिक्री कर को अविलम्ब समाप्त करने का सुझाव रखा। समिति का प्रस्ताव था कि बिक्री कर के स्थान पर उत्पादन-कर लगाया जाना चाहिए।

(9) समिति का सुझाव था भ्रष्ट करदाताओं के विरुद्ध कठोर कानूनी कार्यवाही की जानी चाहिए लेकिन छोटे करदाताओं में कर-विभाग द्वारा विश्वास उत्पन्न करना चाहिए।

(10) समिति का यह भी सुझाव था कि काले धन को कुछ विशिष्ट क्षेत्रों में प्रवाहित किया जाना चाहिए।

अप्रत्यक्ष कर जाँच समिति, 1976

भारत सरकार ने प्रत्यक्ष करों—विशेषकर उत्पादन-करों के सम्पूर्ण ढोंचे में सुधार के सुझाव प्रस्तुत करने के लिए 22 जुलाई 1976 को जम्मू एवं कश्मीर के राज्यपाल एल के झा की अध्यक्षता में एक अप्रत्यक्ष कर जाँच समिति नियुक्त की थी। सरकार यह महसूस करती थी कि अप्रत्यक्ष करों के क्षेत्र में सप्रणव के स्वरूप का कुछ इतना अधिक विकास हुआ है कि फलस्वरूप जटिलताएँ बहुत अधिक बढ़ गई हैं। समिति ने अपना अन्तरिम प्रतिवेदन अप्रैल 1977 में अन्तिम प्रतिवेदन का प्रथम भाग अक्टूबर 1977 में और दूसरा अन्तिम प्रतिवेदन 16 जनवरी 1978 को प्रस्तुत कर दिया। समिति का अन्तिम प्रतिवेदन अप्रैल 1978 में ससद के समक्ष रखा गया। श्री झा ने बताया कि समिति की सिफारिशों विभिन्न प्रकार के अप्रत्यक्ष करों में असन्तुलनों और विसंगतियों को दूर करने हेतु सरकार की सहायताार्थ हैं। इनका उद्देश्य कर की दरों में कमी या वृद्धि का सुझाव देना नहीं है क्योंकि यह तो सरकार के लिए राजनीतिक तथा आर्थिक निर्णयों से सम्बद्ध प्रश्न है।

झा समिति के कुछ महत्वपूर्ण सुझाव ये थे—

1 उत्पादन लगातार कम करने के लिए पूँजीगत तथा इण्टरमीडियरी वस्तुओं (यथा—लोहा एवं इस्पात टायर एवं द्यूब) पर कर कम किए जाएँ। राजस्व भार या तो उत्पादन के अन्तिम चरण या उपभोग के अन्तिम बिन्दु पर होना चाहिए। वस्तुओं पर उनकी आर्थिक एवं सामाजिक प्राथमिकता के आधार पर कर लगाना चाहिए।

2 अप्रत्यक्ष कर ढोंचे की विसंगतियों को दूर किया जाए। जनोपयोगी वस्तुओं पर लगे करों के सम्बन्ध में निम्न आय वर्ग को छूट दी जाए। कुछ सीमा तक छूट देकर छोटे उत्पादकों को प्रोत्साहित किया जाए।

3 झा समिति ने बताया कि राज्यों की कर-आय का लगभग 57 प्रतिशत भाग बिक्री-कर से प्राप्त होता है और इसका योगदान बढ़ता जा रहा है। समिति ने सुझाव दिया कि केन्द्रीय अधिनियम या एक आदर्श नियमावली का निर्माण हो ताकि सभी राज्यों में एक सा बिक्री-कर अधिनियम और प्रक्रिया हो। अगले पाँच वर्षों में अन्तिम स्टेज पर एक हिन्दु कर लगाने का लक्ष्य निर्धारित किया जाए।

4 समिति ने यह मत प्रकट किया कि चुगी शुल्क घृणित एवं व्यर्थ है।

5 उत्पादन करों के सम्बन्ध में निम्न क्रम से सुविधिकरण का सुझाव दिया गया—सर्वप्रथम आधारभूत करों माल का शुल्क दरों का सुविधिकरण किया जाए तत्पश्चात् अन्तिम उत्पादनो के सम्बन्ध में सुविधिकरण किया जाए। इसके बाद रुल 56 A के प्रयोग (Inputs के कारणों को हटका करना) का विस्तार उन सभी वस्तुओं के निर्माताओं पर किया जाए जिनके सम्बन्ध में अंकित दर (Nominal Rate) तथा संचयी दर (Cumulative Rate) का अन्तर महत्वपूर्ण हो।

6 विभिन्न करों मालों पर विभिन्न दरों से कर नहीं लगाया जाए।

7 आयार्जित वस्तुओं पर सीमा शुल्क से कमी की जाए—विशेषकर वहाँ जहाँ इस प्रकार की कमी आधारभूत आवश्यकताओं की कीमतों को कम करने में तथा अधिक आयार्जित को प्रोत्साहित करने में सहायक हो।

सरकार ने कुछ दिशाओं में झा समिति के सुझावों के अनुकूल कार्यवाही की। उदाहरणार्थ—सरकार ने मूल तथा सहायक उत्पादन शुल्कों को मिला दिया और केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों की कुछ विशिष्ट दरों को कई मामलों में मूलानुसार कर दिया। झा समिति का मत था कि उपरोक्त विभिन्न उपाय कर प्रणाली में पर्याप्त लोच और स्थगित्व प्रदान करेंगे।

प्रत्यक्ष कर जोष समिति, 1977

वर्ष 1977-78 का अन्तिम बजट (जून 1977 में) पेश करते हुए वित्त मन्त्री एच. एम. पटेल ने कहा कि प्रत्यक्ष कर कानूनों में जटिलता बहुत अधिक बढ़ गई है अतः इन कानूनों के विवेकीकरण और सरलीकरण की नितान्त आवश्यकता है। यह निश्चित किया गया कि विशेषज्ञों की एक समिति नियुक्त की जाए जो वर्ष के अन्त तक अपना प्रतिवेदन सरकार को दे दे। 26 जून 1977 को एन. ए. पालकोवाल्ला की अध्यक्षता में एक पाँच सदस्यीय समिति की नियुक्ति की घोषणा की गई। चूंकि पालकोवाल्ला अमेरिका में भारतीय राजदूत बना दिए गए थे अतः श्री सी. सी. चौकसी समिति के अध्यक्ष बना दिए गए। अन्य प्रस्तावों के साथ-साथ समिति को चार अधिनियमों—आय-कर, भू-कर, सम्पत्ति-कर तथा उपहार-कर से सम्बन्धित अधिनियमों को—समाहित कर एक अधिनियम की शायनीयता पर सुझाव देने थे। समिति ने अपना अन्तरिम प्रतिवेदन दिसम्बर 1977 में प्रस्तुत कर दिया जिसे लोकसभा में मई 1978 में प्रस्तुत किया गया। समिति ने कर नियमों के सरलीकरण और सुविधिकरण कर-निर्धारण प्रक्रिया को सरल और सुगम बनाने के लिए मुकदमेबाजी के क्षेत्र को कम करने के सम्बन्ध में लगभग 177 सुझाव दिये। समिति की कुछ प्रमुख सिफारिशें ये हैं—

1 मुकदमेबाजी को बाम करने के लिए और विभिन्न उच्च न्यायालयों में बकाया पड़ने प्रकरणों को निपटाने के लिए सेंट्रल टैक्स कोर्ट की स्थापना की जाए। उल्लेखनीय है कि विवादास्पद मामलों पर सर्वोच्च न्यायालय के तत् ७२ कोई भी अन्तिम निर्णय होने में लगभग 15 वर्ष लग जाते हैं और अनेक मामलों में एक ही प्रश्न पर विभिन्न उच्च न्यायालयों पर भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण होते हैं। प्रत्यक्ष कर जोष समिति द्वारा सेंट्रल कोर्ट टैक्स की स्थापना के सुझाव में उपरोक्त समस्या का निदान है।

2 आय कर अधिनियम तथा अन्य प्रत्यक्ष कर अधिनियमों में यह प्रावधान किया जाए कि किसी भी करदाता की विशेष प्रार्थना पर निर्धारित फीस चुका देने पर वह विशेष मामलों में प्रत्यक्ष करों के केन्द्रीय बोर्ड से अग्रिम रुकित प्राप्त कर सके। यह प्रावधान भी होना चाहिए कि बोर्ड उच्चतम न्यायालय में आ सके तथा मुकदमेबाजी शुरू होने से पूर्व प्राथमिक स्तर पर ही उच्च न्यायालय की राय प्राप्त कर सके।

3 सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों अथवा शासकीय कंपनियों एवं आय कर विभाग के बीच विवादों का निपटारा प्रत्यक्ष करों के केन्द्रीय बोर्ड द्वारा सम्बन्धित उपक्रम अथवा कंपनी से सम्बन्धित केन्द्रीय या स्थानीय सरकार के प्रशासकीय मन्त्रालय अथवा विशिष्ट मन्त्रालय के बीच विचार विमर्श के बाद किया जाना चाहिए।

4 आय-करदाताओं द्वारा रिटर्न पेश करने के तीन माह के भीतर आय कर विभाग को यह देख लेना चाहिए कि रिटर्न पूर्ण है और भुगतान सही है।

कर सुधारों पर चेलैया समिति की सिफारिशें

(Recommendations of Chelliah Committee on Tax Reforms)

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय ने देश के कर ढाँचे की जाँच के लिए 29 अगस्त, 1991 को विशेषज्ञों की एक उच्च-स्तरीय समिति का गठन किया। समिति के अध्यक्ष प्रो. राजा जे. चेलैया नियुक्त किये गये। इस समिति में एस. वी. अय्यर, वी. यू. एराडी, अमरेश बागची एवं वी. राजारमन सदस्य मनोनीत किये गये।

समिति को निम्नलिखित बिन्दुओं पर सिफारिशें प्रस्तुत करने के लिये कहा गया—

- (i) कराधान (Taxation) के नए क्षेत्रों का पता लगाना,
- (ii) प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों के राजस्व के लचीलेपन में सुधार लाने के तरीके बताना तथा राष्ट्रीय आय में प्रत्यक्ष कर राजस्व के अनुपात में वृद्धि करना।
- (iii) प्रत्यक्ष करों के अनुपालन में सुधार और दृढ़ता से लागू करने के तरीके,
- (iv) प्रत्यक्ष कर-प्रणाली को युक्तिसंगत बनाना जिससे विसंगतियों को दूर किया जा सके,
- (v) सीमा-शुल्क टारिफ को सरल व युक्तिसंगत बनाना जिससे दरो की विविधता तथा प्रकीर्णता को घटाया जा सके,

(vi) राजकोषीय समायोजनों को सुविधाजनक बनाने हेतु ससाधनों को जुटाने की आवश्यकता को तथा अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने के उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए टारिफ की दरो के स्तर को घटाना,

- (vii) MODVAT स्कीम के कार्य-क्षेत्र का विस्तार करना,
- (viii) आवश्यक दर समायोजनों के साथ कर-प्रणाली को अच्छी एवं व्यापक आधार वाली बनाना, विशेष रूप से वस्तु कर प्रणाली तथा व्यक्तिगत करों को ध्यान में रखते हुए,
- (ix) अच्छे कर-अनुपालन एवं प्रशासन के निमित्त उत्पादन शुल्क सरचना को सरल तथा युक्तिसंगत बनाना,

(x) उपरोक्त विषयों से सम्बन्धित कोई अन्य मामला अथवा उससे सम्बन्धित कोई आकस्मिक मामला।

समिति ने अपनी अन्तरिम रिपोर्ट दिसम्बर, 1991 में प्रस्तुत की। अगस्त, 1992 में समिति ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट (Final Report) का प्रथम भाग सरकार को प्रस्तुत किया जबकि रिपोर्ट का दूसरा भाग जनवरी, 1993 में प्रस्तुत किया गया। इन रिपोर्टों की अधिकांश सिफारिशों को भारत सरकार ने मान लिया।

अन्तिम रिपोर्ट भाग I की मुख्य सिफारिशें निम्नलिखित हैं—

(1) 1993-94 तक घरेलू कंपनियों के सन्दर्भ में निगम कर की दर को तत्कालीन 51.75 प्रतिशत से घटाकर 45 प्रतिशत तक करना अर्थात् कर पर लगाए जाने वाले अधिभार (Surcharge) को समाप्त करना चाहिए।

(2) 1994-95 में पुनः उक्त दर को 45 प्रतिशत से घटाकर 40 प्रतिशत कर देना चाहिए।

(3) गैर-कृषि आयकर दाता को यदि कृषि से 25,000 रुपये से अधिक की आय प्राप्त हो तो उसे गैर-कृषि आय के साथ जोड़ देना चाहिए तथा सम्पूर्ण आय पर कर लगाना चाहिए।

(4) सयन्त्र (Plant) तथा मशीनरी पर घिसावट (Depreciation) की सामान्य दर 25 प्रतिशत होनी चाहिए।

(5) ब्याज कर को समाप्त कर देना चाहिए।

(6) उपहार कर को चालू रखते हुए छूट सीमा को 20,000 रुपये से बढ़ाकर 30,000 रुपये कर देना चाहिये।

(7) निर्माण-क्षेत्र के अन्तर्गत बिक्रीकर को एक प्रकार के राज्य वैट (State VAT) के रूप में परिवर्तित करना चाहिए।

(8) करदाताओं की पहचान हेतु 'स्थायी खाता सख्या' (PAN) के स्थान पर 'करदाता पहचान सख्या' (TIN) प्रारम्भ करना चाहिए।

(9) उत्पादन कर पद्धति का निर्माण स्तर (Manufacturing Level) पर उपयुक्त वैट (VAT) के अन्तर्गत विस्तार करना चाहिए।

(10) स्थिर कर प्रशासन तथा करदाताओं के लिए उचित लक्ष्यों को निर्धारित करना चाहिए।

(11) अनुलोमो (Perquisites) तथा सीमावर्ती लाभो (Fringe Benefit) पर कर लगाना चाहिए।
अन्तिम रिपोर्ट भाग II की मुख्य सिफारिशो

अन्तिम रिपोर्ट के भाग II में सीमा शुल्को एवं उत्पाद करो के सम्बन्ध में निम्न सिफारिशों की गयीं—

(1) आयात शुल्क की वर्तमान अधिकतम 110 प्रतिशत की दर को घटाकर 50 प्रतिशत तक के स्तर पर ले आना चाहिए।

(2) समी वस्तुओं के लिए आयात शुल्क की एक ही दर (Single Rate) नहीं अपनायी चाहिए।

(3) आयात शुल्क की शून्य दर को समाप्त कर देना चाहिए।

(4) आयात शुल्क की कम से कम दर 5 प्रतिशत रखना तथा उसे छ स्तरों पर (5% 10% 15% 20% तथा 30%) बढ़ाते हुए अधिकतम 30 प्रतिशत मूलानुसार निर्धारित करना चाहिए। गैर आवश्यक उपभोक्ता वस्तुओं के लिए 50 प्रतिशत शुल्क का प्रस्ताव करना चाहिए।

(5) कर की दरों को कम से कम रखा जाना चाहिए तथा शून्य दर को उचित समय पर समाप्त कर देना चाहिए।

(6) जिन वस्तुओं पर आयात शुल्क नहीं लगता उन पर 'सरक्षण' के नाम पर 50 प्रतिशत की दर से शुल्क लगाना चाहिए।

(7) कर को दरों का समायोजन 1997-98 तक धरणाबद्ध तरीके से लागू करना चाहिए।

(8) अनाज एवं धावल के आयात को शुल्क मुक्त रखना किन्तु तिलहनो एवं दालों आदि कृषि वस्तुओं पर मूलानुसार 10 प्रतिशत आयात शुल्क लगाना चाहिए।

(9) आवश्यक क्षेत्र के नए उद्योग अपना किसी नये उत्पाद को किसी निरिधत अवधि के लिए अतिरिक्त सरक्षण प्रदान करना चाहिए।

(10) बादाम एवं काजू जैसी गैर अनिवार्य कृषिगत वस्तुओं के आयात पर 50 प्रतिशत की दर से शुल्क लगाना चाहिए।

(11) उर्वरक एवं अख्तारी कागज जैसी आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन में काम आने वाले सामान पर 5% प्रतिशत आयात शुल्क लगाना चाहिए।

(12) चिकित्सा के काम आने वाले उपकरणों के आयात पर 20 प्रतिशत शुल्क लगाना चाहिए।

(13) कपड़े (Textiles) तथा पेट्रोलियम वस्तुओं पर VAT का विस्तार होना चाहिए।

(14) सिगरेट पर डाडी (Bandrol) के माध्यम से उत्पाद शुल्क वसूल करने की सम्भावना की जाँच होनी चाहिए।

चेतैया समिति की रिपोर्ट की समीक्षा

(Evaluation of Chelliah Committee Report)

चेतैया समिति की रिपोर्ट कर सुधारो पर एक महत्वपूर्ण रिपोर्ट है जो इस सम्बन्ध में स्पष्ट एवं होस मार्गदर्शन करती है। इस रिपोर्ट की अधिकांश सिफारिशो को भारत सरकार ने लागू कर दिया है। यह तथ्य रिपोर्ट के महत्व को स्पष्ट करती है। इस रिपोर्ट में इस बात पर विशेष बल दिया गया है कि भारत में एक अच्छी कर प्रणाली की स्थापना हेतु घरेलू परीक्षा करों में सुधार की विशेष आवश्यकता है। हालांकि परीक्षा करों के क्षेत्र में चेतैया समिति की आलोचना VAT को लेकर हुई है। समिति ने उपभोग प्रकार के VAT के स्थान पर आय प्रकार के VAT को लगाने की सिफारिश की है क्योंकि पूँजी वस्तुओं पर तगे कर से छूट का प्रावधान किस्तों में चार वर्षों की अवधि के अन्तर्गत किया गया है किन्तु कर की अवधि को एक महीने से बढ़ाकर चार वर्षों की करने पर कर प्रशासन की जटिलताएँ अधिक बढ़ जाएँगी। इस सम्बन्ध में विशेषज्ञों का अनुभव है कि अवधि में विस्तार के फलस्वरूप दीर्घकालीन प्रशासनिक लागत में तो वृद्धि हो जायेगी लेकिन राजस्व में उतनी वृद्धि नहीं होगी।

उत्पादन कर के विषय में भी समिति की सिफारिश की आलोचना की जा सकती है। इसका सम्बन्ध सफेद सीमेन्ट, पान मसाला, अनेक शृंगार सामग्री, चीनी मिट्टी के सामान, उपभोक्ता इलेक्ट्रॉनिक वस्तुएँ, मोटरयान आदि वस्तुओं पर उत्पाद शुल्क का नियामक उपयोग (Sumptuary Use) से है। विशेषज्ञों का कथन है कि ठोस कर नीति (Sound Tax Policy) के दृष्टिकोण से यह उचित नहीं है। वास्तव में उत्पाद कर का नियामक उपयोग तो कुछ महत्वपूर्ण वस्तुओं जैसे मोटरयान तक ही प्रयोग किया जाना चाहिए था। चेलैया समिति की यह सिफारिश कि वर्तमान सम्पत्ति कर के स्थान पर नगरीय भूमि, आवास तथा कुछ अन्य प्रकार की सम्पत्तियों पर राष्ट्रीय कर लगाना चाहिये, आज के परिवेश में उचित नहीं जान पड़ता है। अगर समिति भूमि, मकान तथा मोटरगाड़ियों पर राष्ट्रीय कर के स्थान पर स्थानीय कर लगाने का सुझाव प्रस्तुत करती है तो यह अधिक उपयुक्त एवं न्याय-संगत होता।

प्रगतिशील प्रत्यक्ष कर के महत्त्व पर चेलैया समिति ने अधिक बल दिया है। विशेषज्ञों की राय में यह कुछ धकित करने वाली धारणा है। कर साहित्य में निर्धन देशों में करों के महत्त्व में वृद्धि के प्रमाण मिलते हैं। इसके साथ-साथ यह भी दृष्टिगोचर होता है कि विकासशील देशों में सार्वजनिक व्यय के कार्यक्रम के माध्यम से आय और सम्पत्ति में धनी वर्गों के हिस्से को कम करने के प्रयास को सफलता नहीं मिली है। इसके साथ-साथ प्रगतिशील करों के प्रतिकूल आर्थिक प्रभाव भी पड़ते हैं। इन्हीं समस्त कारणों से वर्तमान समय में समस्त ससार में आय एवं सम्पत्ति के पुनर्वितरण के लिये प्रगतिशील प्रत्यक्ष करों का उपयोग सीमित रूप में किया जा रहा है जबकि चेलैया समिति इसके उपयोग पर अधिक बल देने की सिफारिश कर रही है जो धकित करने वाली धारणा है।

अत्यधिक कठिन कार्य

कर-व्यवस्था में सुधार करने हेतु सरकार निरन्तर प्रयत्नशील है किन्तु इतनी बड़ी अर्थव्यवस्था हेतु एक ऐसी कर-नीति निर्धारित करना जो कि पूर्णतया दोषमुक्त हो बहुत कठिन है। इनमें कोई सन्देह नहीं कि देश के नीति-निर्धारक मन्त्रीगण अपने विषय से पूर्णतया अनभिज्ञ रहते हैं। सम्बन्धित क्षेत्र के विशेषज्ञ उन्हें जो सलाह देते हैं, वे किसी न किसी रूप में स्वार्थ से युक्त होती हैं, उन विशेषज्ञों को किसी विषय के सभी पहलुओं का व्यावहारिक ज्ञान होना सम्भव नहीं। ऐसी दशा में एकाएक एक सुव्यवस्थित कर नीति निर्धारित होना बड़ा कठिन है।

किसी भी देश में कर-आय सरकार की आय का प्रमुख स्रोत होता है। विकासशील देशों में करारोपण, ऋण-शक्ति को व्यक्तियों तथा निगमों से सरकार को हस्तान्तरित करती है। करारोपण का प्रयोग व्यक्तिगत अनुत्पादक व्यक्तियों पर अकुशल लगाने हेतु एक अस्त्र के रूप में किया जाता है। दूसरी ओर अत्यधिक करारोपण अस्थिर कर-नीति तथा असन्तुलित कर-व्यवस्था में व्यक्तिगत बचत हतोत्साहित होती है। लोगों को कर-घोरी तथा कर-अपवचन की आदत पड़ती है अधिक आय अर्जित करने की इनकी इच्छा समाप्त हो जाती है और अधिक विषमता आदि उद्भित होनी लगती है। देश के सर्वमुखी तथा सन्तुलित विकास हेतु यह आवश्यक है कि देश में ऐसी कर-व्यवस्था हो जिससे देश का विकास अवरोध न हो। सरकार और जनता के मध्य मधुर सम्बन्ध बने रहे। इसके अतिरिक्त प्रत्यक्ष कर व्यवस्था का एक विरोधाभासी पहलु यह भी है कि यदि देश में कर की दरें ऊँची रखी जाती हैं तो उससे कर-घोरी अपवचन आदि समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। दूसरी ओर यदि कर की दरों की सीमाएँ कम रखी जाएँ तो सरकार को पर्याप्त आर्थिक साधन प्राप्त करने में तथा आन्तरिक मुद्रा व्यवस्था को नियन्त्रित करने में कठिनाई होगी और आर्थिक विषमता की समस्याओं के निराकरणार्थ किए गए प्रयास निष्क्रिय हो जाएँगे। चूँकि भारत कृषि-प्रधान देश है, यहाँ की 80 प्रतिशत से अधिक जनता कृषि पर आश्रित है। कृषि क्षेत्र प्रत्यक्ष करों से लगभग पूर्णतः मुक्त है जिससे गैर-कृषि क्षेत्रों पर अत्यधिक कर-भार पड़ता है जो अन्यायपूर्ण है। दूसरी ओर भारतीय कृषि पिछड़ी अवस्था में है अतः इसके विकास को प्रोत्साहित करने हेतु कृषि आय को करमुक्त रखना आवश्यक माना जाता है।

भारत जैसे विशाल राष्ट्र के लिए एक सुनिश्चित तथा सुदृढ़ कर-नीति बनाना कठिन कार्य है। इसीलिए अभी तक भारत सरकार की कर-नीति में स्थिरता नहीं आ पाई है। आवश्यकता है एक सुदृढ़ कर-व्यवस्था की जिससे सभी आर्थिक सामाजिक तथा मानवीय पहलुओं को ध्यान में रखते हुए सभी के साथ न्याय हो सके।

राष्ट्रीय विकास और कर-प्रणाली

राष्ट्रीय विकास को सही दिशा देने तथा व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने तथा एक आदर्श लोकतन्त्रीय समाजवाद का निर्माण करने में राष्ट्रीय कर-प्रणाली की भूमिका महत्वपूर्ण है। करो का ढोंचा इतना सरल होना चाहिए कि करो के लिए सर्वेक्षण कर निर्धारक तथा कर वसूली की सम्पूर्ण प्रक्रिया में सरकारी मशीन तथा जनता के समय साधन तथा शक्ति का दुरुपयोग तथा अपव्यय न हो। हमें एक ऐसी स्वतंत्र कर निर्धारण प्रक्रिया का विकास करना है जिससे कागजी कार्यवाई की जटिलता दूर होने के साथ साथ कर राजस्व में कमी न हो सन्देह भय भ्रष्टाचार कर-अपव्यय कर चोरी तथा काले धन के अकुरण तथा पगपने के लिए वातावरण निर्मित न हो। प्रजातान्त्रिक समाज में प्रत्येक नागरिक राष्ट्र के भाग्य का निर्माता होता है। अतः करो का वितरण समाज के सभी वर्गों पर इस प्रकार होना चाहिए कि प्रत्येक नागरिक राष्ट्र के विश्वास हित में इस बोझ को स्वेच्छा से वहन कर सके राष्ट्रीय उत्पादन में सक्रिय भागीदार बन सके।

राष्ट्रीय कर नीति का लक्ष्य एक ओर आर्थिक विकास बचत पूँजी निर्माण तथा पूँजी विनियोग को प्रोत्साहन देना है तो दूसरी ओर आर्थिक असमानता सामाजिक तथा राष्ट्रीय अपव्यय आवश्यक उपभोग तथा दिखावटी ऐश्वर्य पर नियन्त्रण करना है। करो का उपयोग देश के योजनाबद्ध विकास में इस प्रकार होना चाहिए कि एक कल्याणकारी राज्य के निर्माण का हमारा स्तन साकार हो सके। निर्बल वर्गों को आर्थिक स्वतन्त्रता तथा स्वावलम्बन का उच्च जीवन देने के लिए सम्पन्न वर्गों की उत्पादन क्षमता में कटौती करने की प्रायः आवश्यकता नहीं होती। आर्थिक नियोजन द्वारा राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि करके करो द्वारा समृद्ध परिवारों के उपभोग में कुछ कटौती करके भारी कराधान द्वारा दिखावटी ऐश्वर्य और अनावश्यक उपभोग पर कठोर नियन्त्रण करके यह समस्या स्वस्थ लोकतन्त्रीय परम्पराओं के अनुसार हल की जा सकती है।

इस राताथी के अन्त तक हम अपनी जनसंख्या स्थिर रखने कृषि तथा औद्योगिक उत्पादन में तीव्र वृद्धि करने और राष्ट्रीय रक्षा-व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने की अत्यधिक आवश्यकता है। इसके लिए सरकारी कर्मभारियों जन प्रतिनिधियों तथा जनता के घनिष्ठ सहयोग की आवश्यकता है। सार्वजनिक निजी तथा सहकारी क्षेत्रों में अधिक समन्वय की आवश्यकता है। पद्यायतो नगरपालिकाओं तथा विकास खण्डों को अधिक प्रोत्साहन देने तथा साधन जुटाने की आवश्यकता है। सामाजिक तथा राष्ट्रीय अपव्यय दिखावटी ऐश्वर्य और अनावश्यक उपभोग महंगाई तथा मुद्रा स्फीति पर कठोर नियन्त्रण की आवश्यकता है। हमें विश्वास है कि एक तर्कसंगत राष्ट्रीय कर नीति श्रमबन्दी की नवीन प्रान्तिकारी योजना तथा देश के योजनाबद्ध विकास द्वारा सभी के लिए स्वच्छ सस्ते ग़राना शुद्ध पेय जल पौष्टिक भोजन शुद्ध स्वदेशी औषधियाँ सड़के जल निकासी की नालियाँ जलाशय पार्क विद्युत हाईस्कूल तथा सर्वांगीण शिक्षा तथा उत्पादक रोजगार की व्यवस्था राष्ट्रीय स्तर पर प्रभावशाली ढंग से की जा सकती है। कागजी कार्यवाई से राष्ट्र का निर्माण नहीं हो सकता। उत्पादक शिक्षा और उत्पादक रोजगार द्वारा ही नई स्वच्छ सुन्दर समृद्ध तथा सशक्त भारत का निर्माण होना और एक तर्कसंगत राष्ट्रीय कर प्रणाली ही हमें आर्थिक विकास के इस पथ पर अग्रसर रखेगी।

राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को विकसामेनुष्ठ बनाने के लिए सरकार तथा जनता में घनिष्ठ सहयोग की आवश्यकता है। आर्थिक विकास को प्रोत्साहन देने कर तथा लाइसेंस प्रणाली की जटिलता को दूर करने और राष्ट्रीय बचत तथा साधनों के उचित निवेशन के लिए एक उच्च स्तरीय राष्ट्रीय वित्त आयोग के गठन की आवश्यकता है। हमारे केन्द्र तथा राज्यों के प्रतिनिधि अर्थशास्त्री कर विशेषज्ञ बैंक प्रतिनिधि कृषि और औद्योगिक क्षेत्रों के प्रतिनिधि विधेयता और अवकाश प्राप्त विभागाध्यक्ष सम्मिलित किये जा सकते हैं। यह आयोग सम्पूर्ण कर-प्रणाली के सरलीकरण के लिए तथा उसे युक्तिसंगत बनाने के लिए व्यावहारिक तथा मूल्यांकन सुझाव दे सकता है। केन्द्र तथा राज्यों के मध्य करो की दसूली और वितरण के लिए कोई सरल योजना प्रस्तुत कर सकता है नए सहकारी उत्पादन और मार्जिनिक क्षेत्र को प्रोत्साहन देने के लिए कोई दीर्घकालीन राष्ट्रीय कार्यक्रम निर्धारित कर सकता है और समस्त लोक व्यापार जल यातायात तथा आयात निर्यात पर सरकारी नियन्त्रण करने तथा नए उत्पादक सरकारी तथा सहकारी खण्डों को सीमित करने के लिए कुछ दूरगामी सुझाव प्रस्तुत कर सकता है।

करों के निर्धारण और वसूली के लिए जनपद स्तर पर केन्द्र तथा राज्य सरकारों में प्रभावशाली ढंग से समन्वय होना चाहिए। अधिक सुविधाजनक होगा कि प्रत्येक जनपद में केन्द्र तथा राज्य सरकारों के सहयोग से एक संयुक्त कर-निर्धारण बोर्ड का गठन किया जाए। इसमें जनपद के सर्वोच्च कर-अधिकारी सम्मिलित किये जा सकते हैं। यह बोर्ड एक निर्धारित कार्यक्रम के अनुसार स्थान-स्थान पर जाकर आय-कर सम्पत्ति कर बिक्री-कर उत्पादन-कर लाइसेन्स फीस इत्यादि के विषय में आवश्यक निर्णय ले सकता है। यदि समस्त विभागीय निरीक्षकों को इस बोर्ड के माध्यम से काम करने की पद्धति का विकास किया जाए तो भ्रष्टाचार तथा कर-चोरी को समाप्त करने में सफलता मिलेगी। इस बोर्ड के साथ एक सचल अदालत भी सलग्न कर दी जाए तो भूमि सम्पत्ति तथा कर सम्बन्धी छोटे-छोटे वाद तथा मुकदमों की प्रमाणीकरण से समाप्त किये जा सकेंगे। इससे दुकानदारों व्यापारियों उद्यमियों तथा किसानों का समय शक्ति तथा धन लम्बी तथा अनावश्यक मुकदमों से बच सकेगा। पुलिस और सरकारी मशीनों का दुरुपयोग भी बन्द हो जायेगा। राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि होगी।

प्रत्येक क्रूर-योग्य आय पर आय-कर प्रत्येक फैक्ट्री उत्पादन पर उत्पादन शुल्क प्रत्येक अचल सम्पत्ति पर वार्षिक सम्पत्ति-कर प्रत्येक कृषि एकड़ तथा बाग पर भू-राजस्व प्रत्येक छोटे उद्यमी पर वार्षिक लाइसेन्स फीस प्रत्येक दुकानदार पर वार्षिक सामान्य कर इस प्रकार लगाया जाना चाहिये कि यह कर प्रारम्भिक स्तर पर ही एकत्र किया जा सके। प्रत्येक व्यक्ति की अचल सम्पत्ति जैसे—भूमि बाग मकान भवन प्लाट इत्यादि मूल्य सहित एक पास बुक में अंकित होने चाहिए तथा सम्पत्ति के कुल मूल्य के आधार पर वार्षिक सम्पत्ति-कर लिया जाना चाहिए। जिस सम्पत्ति से आय-कर या अन्य कोई शुल्क प्राप्त होता है उसे सम्पत्ति कर से मुक्त रखना न्यायसंगत है। कृषि भूमि या बाग पर केवल भू-राजस्व या लगान लगाया जाना चाहिए। बिजली सीमेंट कोयला इस्पात तेल तथा खादों के मूल्यों के साथ-साथ कृषि जनित उत्पादों के मूल्य भी एक ही राष्ट्रीय नीति के तहत निर्धारित होने चाहिए। किसानों को उनके उत्पादन का उचित तथा तर्कसंगत मूल्य मिलना चाहिए। साथ-साथ प्रत्येक कृषि एकड़ भूमि तथा बाग पर लगान भी बढ़ते हुए मूल्यों के आधार पर नये सिरे से निर्धारित होने चाहिए।

दुकानदारों को उनके द्वारा दिए गए पिछले 5 वर्षों के करो के रिकार्ड के आधार पर कुछ श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है। ऐसी श्रेणी के अनुसार ही प्रत्येक दुकानदार पर केवल एक वार्षिक सामान्य कर या वार्षिक लाइसेन्स फीस निर्धारित की जा सकती है। इससे उनका कागजी काम सरल होगा। उनकी शक्ति तथा साधनों का सदुपयोग हो सकेगा। राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि होगी तथा सरकारी आय में भी कमी न होगी। बिक्री-कर केवल थोक व्यापारियों पर उनकी मुद्रित पत्रावलिओं के आधार पर लगाया जा सकता है। सभी वस्तुओं पर समान दर से लगभग 2 प्रतिशत बिक्री-कर पर्याप्त होगा। उत्पादन शुल्क में वृद्धि करके बिक्री-कर का भार कम से कम 75 प्रतिशत दुकानदारों पर बिना किसी कठिनाई के एक साथ समाप्त किया जा सकता है। ऐश्वर्य की वस्तुओं पर भारी उत्पादन शुल्क लगाया जा सकता है जिससे मुद्रा-स्फीति तथा महंगाई पर नियन्त्रण पाने में कुछ सहायता मिल सके। जनसाधारण की बुनियादी आवश्यकताओं का उत्पादन बढ़ाया जा सके।

धीरे-धीरे सरकार द्वारा थोक व्यापार आयात-निर्यात तथा जल-यातायात पर पूर्ण नियन्त्रण किया जा सके तो राष्ट्रीय आय में उत्तरोत्तर वृद्धि होती जाएगी। करो की चोरी तथा तस्करी रोकने में सफलता मिलेगी। उत्पादकों तथा उपभोक्ताओं को आर्थिक न्याय मिल सकेगा। सार्वजनिक वितरण प्रणाली को सफल बनाने के लिए सबसे पहले अन्न चावल चीनी मिट्टी का तेल तथा गृह निर्माण में प्रयुक्त होने वाले पदार्थ जैसे—सीमेंट तथा एसबेस्टोस की चादरें इत्यादि का वितरण नियन्त्रित किया जाना चाहिए। शेष वस्तुएँ खुले बाजार में दुकानदारों द्वारा किराये से वितरित की जा सकती हैं। फैक्ट्री में बनी वस्तुओं पर मूल्य अंकित किए जा सके तो भावों पर नियन्त्रण करने में सहायता मिलेगी।

विकास खण्ड हमारी सामाजिक तथा आर्थिक प्रगति के मार्गदर्शन प्रकाश-स्तम्भ बन सकते हैं। यदि किसानों की कृषि सम्बन्धी प्रमुख क्रय-विक्रय आवश्यकताएँ प्रखण्ड स्तर पर पूरी की जा सकें तो इससे सरकार, किसान तथा उपभोक्ता सभी को राहत मिलेगी। इसके लिए प्रत्येक विकास खण्ड के साथ एक विशाल स्टोर के निर्माण की आवश्यकता होगी। विकास खण्ड स्तर पर गेहूँ, धान मोटा अन्न

कपास तम्बाकू यूँगफली इत्यादि की थोक खरीद सरकारी एजेंसियों के द्वारा की जा सकती है। किसानों को बीज खाद डीजल सीमेंट हल्की कृषि मशीनें उपकरण एसबेस्टस सीमेंट या टीन की चादरे रन्ध्रे इत्यादि देने की व्यवस्था विकास खण्ड स्तर पर की जा सकती है। इससे उपभोक्ता वस्तुओं के भावों पर नियंत्रण करने में सहायता मिलेगी।

जन-सहयोग के द्वारा सोने-चाँदी का व्यापार भी सरकारी नियन्त्रण में लाया जा सकता है। इसके लिए सार्वजनिक क्षेत्र में एक-दो ऐसे विशाल कारखाने लगाये जा सकते हैं जिनमें मिश्र धातु की विभिन्न आवार की सुनहरे रंग की वृक्षियों निर्मित की जा सकती है। इनमें 10 प्रतिशत से अधिक सोना नहीं होना चाहिए। प्रत्येक पर सरकारी गेज्टर अंकित की जा सकती है। इनका कय-विक्रय सरकारी एजेंसियों के द्वारा प्रत्येक तहसील में किया जा सकता है। धीरे-धीरे जन साधारण में इनका प्रचार बढ़ता जाएगा और शेष सब अभूषणों का प्रचलन बन्द हो जाएगा। सोने-चाँदी के क्रय-विक्रय पर सरकार का नियन्त्रण बढ़ता जाएगा। भारत की महिलाएँ अरबों रुपए का सोना-चाँदी व्यर्थ में दबाए पड़ी हैं। इससे न तो देश को कोई लाभ होता है न उन परिवारों को ही कुछ मिलता है। इसके विपरीत उन परिवारों की सुरक्षा को खतरा बना रहता है। यदि यह धन खेती पशुपालन टेरी फार्मिंग तथा लघु उद्योगों के विकास में लगाया जाए तो भारत की भूमि फिर सोना उगलने लगेगी। गरीबी और बेरोजगारी की समस्याएँ हल करने में सहायता मिलेगी विदेशी ऋणों से भी हम मुक्ति प्राप्त कर सकेंगे।

दो प्रतिशत विकास कर

भारत की प्रत्येक कुटिया एक नि:शुल्क सर्वांगीण हाईरकृत शिक्षा शुद्ध पेय पल सड़के विद्युत प्लम निकासी की नालियाँ जलाशय पार्क इत्यादि की सुविधा का प्रसार करने के लिए प्रत्येक मतदाता पर उसकी शुद्ध आय का लगभग दो प्रतिशत विकास-कर के रूप में राज्य सरकार द्वारा लगाया जा सकता है। इसके लिए प्रत्येक मतदाता का एक क्रमांक तथा परिचय पत्र होना चाहिए। इस पत्र पर प्रत्येक मतदाता का नाम पता फोटो जन्म तिथि बच्चों की राख्य विभिन्न खोखों से होने वाली आय इत्यादि अंकित किए जा सकते हैं। कुल वार्षिक शुद्ध आय का 2 प्रतिशत विकास कर के रूप में प्रत्येक मतदाता पर एक अतिरिक्त कर लगाया जा सकता है। इससे जन साधारण का जीवन ऊँचा उठाया जा सकेगा। राष्ट्र के योजनाबद्ध विकास के सर्वोच्च लक्ष्य प्राप्त करने के लिए परिवार नियोजन कार्यक्रम को प्राथमिकता देने की आवश्यकता है। दो सन्तानें जीवित रहते हुए तीसरी सन्तान उत्पन्न होने पर माता-पिता पर उनकी आय भर जन्म-कर लगाने के लिए एक राष्ट्रीय कानून की आवश्यकता है। इस शताब्दी के अन्त तक ऐसे कानून के लिए राष्ट्र को तैयार करने के लिए अभी से शिक्षित किया जाना चाहिए। इससे प्राकृतिक परिवार नियोजन के लिए प्रोत्साहन निमित्त करने में सहायता मिलेगी। युवक-युवतियों को 22-30 वर्ष तक शिक्षा प्राकृतिक योजना नियमित जीवन शारीरिक श्रम तथा भारतीय योग का सहारा लेकर अपना सर्वांगीण विकास करना चाहिए। बैकों में संचित धन राष्ट्र का खजिर है। इससे राष्ट्र का आर्थिक विकास होगा। सबको काम मिलेगा। महिलाओं को शिक्षित व कुशल बनना चाहिये। उन्हें निर्भीक होकर राष्ट्रीय जीवन में आगे बढ़ना चाहिए।

शराब को राष्ट्रीय स्वास्थ्य को होने वाली हानि पर नियंत्रण करने की आवश्यकता है। शराब की बिक्री केवल सीलबन्द रूप में लाइसेंस युक्त दुकानों पर ही होनी चाहिए। अधिक अवकाश हो कि शराब के ठेके बन्द करके यह पेय लाइसेंस प्राप्त कैमिस्टों की दुकान पर ही बेचे जाएँ। सभी प्रकार की शराबों में फलों के रस इत्यादि मिश्रित करके उन्हें हल्का कर देना चाहिए। किसी भी सीलबन्द शराब में 10 प्रतिशत से अधिक एल्कोहल नहीं होना चाहिए। इन सीलबन्द एल्कोहल युक्त पेय पदार्थों तथा औषधियों की बिक्री से सरकार को उतनी ही आय हो सकती है जितनी कि शराब के ठेके से। इस योजना द्वारा राष्ट्र के स्वास्थ्य की रक्षा भी की जा सकती है।

काले धन की समानांतर अर्थव्यवस्था (Parallel Economy of Black Money)

आज देश में काले धन की एक समानांतर अर्थव्यवस्था है जो कि पिछले दशकों में उत्तरोत्तर मजबूत होती गई है। काला धन करो की चोरी से उत्पन्न होता है एवं इसका उपयोग गैर-कानूनी रूपों में होता है जो पुन काले धन की उत्पत्ति करता है। इस परिदृश्य में यह स्पष्ट करना चाहिए कि कर

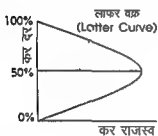
चोरी (Tax Evasion) एवं कर परिहार (Tax Avoidance) में क्या अन्तर है। कर चोरी एक गैरकानूनी कार्य है, जो कि कानूनी रूप से देय कर को छिपाना है। कर परिहार एक वैधानिक गतिविधि है, जिसमें कर राशि को टालना अथवा किसी अन्य माध्यम से भुगतान कराना है।

वर्तमान में भारत में कुल काले धन की मात्रा कितनी है यह अदाजा लगाना न केवल कठिन है अपितु असंभव ही है। समय-समय पर इसके अनुमान लगाए गये हैं, जैसे कि वान्यू समिति (1971) के अनुसार 1968-69 में काले धन की मात्रा लगभग 1140 करोड़ रुपये के बराबर थी। 1989 में भारत सरकार की एक रिपोर्ट में अनुमान लगाया गया कि काले धन की मात्रा 80,000 करोड़ रुपये के बराबर थी। काले धन की अनुमानित मात्रा 1996 में लगभग 150,000 करोड़ रुपये के बराबर बताई गई। काले धन की मात्रा सकल घरेलू उत्पाद के लगभग बराबर होने के कारण एवं इसका सरकार द्वारा प्रचलित अर्थव्यवस्था के समान्तर कार्य करने के कारण इसे समानान्तर अर्थव्यवस्था का नाम दिया जाता है।

समानान्तर अर्थव्यवस्था के कारण मुख्य धारा की अर्थव्यवस्था में सरकारी योजनाएँ राजकोषीय नीतियाँ एवं मौद्रिक नीतियाँ अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में असमर्थ सिद्ध होती हैं। अधिकांशतः समानान्तर अर्थव्यवस्था में काला धन, सरकार द्वारा निर्धारित नीतियों के विपरीत दिशा में प्रवाहित होता है, जिससे योजनाएँ अकुशल हो जाती हैं। समानान्तर अर्थव्यवस्था के विशाल स्वरूप के कारण मुख्यधारा की अर्थव्यवस्था साधनों की कमी से प्रभावित होती है, जिसके कारण गरीबी निर्वहन परियोजनाएँ एवं रोजगार प्रदायी योजनाएँ भी साधनों की कमी से प्रभावित होती हैं। अतः काला धन आर्थिक विषमताएँ बढ़ाता है। काले धन के कारण आवश्यक वस्तुएँ एवं भूमि के मूल्य बढ़ जाते हैं। काला धन सरकारी तंत्र में भ्रष्टाचार को बढ़ावा देता है और जिससे आम जनता को अनेक परेशानियों का सामना करना पड़ता है।

काले धन की बढ़ती मात्रा के लिए उत्तरदायी तत्त्व निम्न प्रकार हैं—

- (1) प्रत्यक्ष करों की ऊँची दरें—प्रत्यक्ष करों में ऊँची दरों के कारण कर चुकाने की प्रवृत्ति कम हो जाती है। भारत में व्यक्तिगत आय कर की सीमान्त दर 1980 में 97.5% थी जो कि आय एवं प्रतिस्थापन प्रभाव इस प्रकार निर्धारित करती है कि कर दरों में वृद्धि से कर राजस्व में कमी आ जाती है। यह प्रभाव लाफर क्राइटेरिया (Laffer Criteria) के नाम से जाना जाता है। हालांकि कर राजस्व 1980 एवं 1990 के दशक में सीमान्त आय कर दरें कम रखी गई हैं किन्तु इसके उपयुक्त परिणाम नहीं मिल रहे हैं। इसका कारण जनता में कर न देने की आदत एवं सामाजिक दायित्व के आभास का अभाव है। सरकार द्वारा



प्रस्तावित न होने के भय की कमी भी इसके लिये उत्तरदायी है।

(2) गलत लाइसेंस व्यवस्था—भारत की लाइसेंस व्यवस्था ने एक अभाव वाली अर्थव्यवस्था को जन्म दिया जिसके कारण उत्तरोत्तर मूल्य वृद्धि होती रही। मूल्य वृद्धि ने जमाखोरी, मुनाफाखोरी एवं सरकारी भ्रष्टाचार को बढ़ावा दिया एवं काले धन की मात्रा अत्यधिक बढ़ गई। सकुचित लाइसेंस व्यवस्था के कारण गैर कानूनी उत्पादनों में बढ़ोतरी भी हुई जिसने समानान्तर अर्थव्यवस्था को मजबूत किया।

(3) अर्थव्यवस्था में अभाव का होना—भारतीय अर्थव्यवस्था में सरकारी नियन्त्रण ने एक अकुशल अर्थव्यवस्था को जन्म दिया जिसमें न केवल वस्तुओं का अभाव हुआ, उनकी कीमतें बढ़ीं बल्कि उनकी गुणवत्ता में भी गिरावट आई। अभाव की अर्थव्यवस्था में आवश्यक वस्तुओं की कीमतें अत्यधिक बढ़ी जिससे न केवल गरीबों की वास्तविक आय में कमी हुई बल्कि व्यापारिक एवं औद्योगिक वर्गों में जमाखोरी, मुनाफाखोरी एवं अन्य अवैधानिक कार्यों की वृद्धि हुई, जिससे असीमित मात्रा में काला धन उपजा।

(4) **भ्रष्ट राजनैतिक एवं सरकारी पर्यावरण**—राजनैतिक एवं सरकारी भ्रष्टाचार भी काले धन की वृद्धि के लिए कम उत्तरदायी नहीं है। राजनैतिक पार्टियाँ चुनावों के लिए व्यापारियों एवं उद्योगपतियों से घंटा बसूलती हैं एवं जब वे सत्ता में आती हैं तो घंटा देने वालों को गैरकानूनी फायदे कराती हैं, जिससे काले धन की सृजन होती है। इसी प्रकार भ्रष्टाचार के कारण सभी गैर कानूनी कार्य नेताओं एवं सरकारी अफसरों की नजरो के नीचे होते रहते हैं, जिस पर कोई जवाबी कार्यवाही नहीं की जाती है। भ्रष्टाचार के कारण, जनता में कर न देने की प्रवृत्ति भी बढ़ जाती है क्योंकि आम जनता में यह भावना दृढ़ हो जाती है कि उनके द्वारा चुकाये गये करों से भ्रष्ट गतिविधियों की जाती है।

(5) **कृषि कर का अभाव**—भारत में कृषि क्षेत्र को आयकर प्रावधानों में छूट मिली हुई है, परिणामस्वरूप काले धन की उत्पत्ति में सहायता मिलती है। इस छूट का लाभ उठाकर व्यक्ति अपनी गैर कृषि आय को कृषि आय घोषित कर अवैधानिक रूप से कर दायित्व को बचा लेते हैं जिससे काले धन की उत्पत्ति होती है।

बायू समिति ने काले धन को "अर्धव्यवस्था का कैन्सर" की संज्ञा दी और कहा कि अगर अवैध व्यवस्था निरोधक उपाय नहीं किये गये तो सम्पूर्ण अर्धव्यवस्था विनाश हो जाएगी। बायू समिति के द्वारा दिये गये सुझाव हम पहले ही पढ़ चुके हैं। इनके अलावा भारत सरकार ने विमुद्रीकरण का सहारा भी लिया। 1977-78 में सरकार ने 1000 एवं 10,000 रुपये के करेसी नोटों का विमुद्रीकरण किया, मगर इसके ज्यादा उत्साहवर्धक परिणाम नहीं निकले। विमुद्रीकरण एक आपातकालीन उपाय के रूप में काम में लिया जा सकता है। ज्यादातर कालाधन बड़े करेसी नोटों (जैसे 500 रुपये) में रखा जाता है अगर इसका विमुद्रीकरण कर दिया जाये तो काले धन की एक बड़ी मात्रा अपने आप समाप्त हो जायेगी।

भारत सरकार ने काला धन जमा करने वालों को रियायती दरों से पुराने कर चुकाने और सजा में छूट दिये जाने की समय-समय पर घोषणाएँ की हैं। VDS (Voluntary Disclosure Scheme) इसी प्रकार की एक योजना है मगर इसके अन्तर्गत ज्यादा लाभ नहीं हुआ। 1998 में भारत सरकार ने VDIS (Voluntary Disclosure of Income Scheme) की घोषणा की है। ये योजनाएँ रियायती के साथ-साथ कठोर दंडात्मक प्रावधानों के लिए हुए हैं अतः यह 'Carrot and Stick Policy' पर आधारित है। आर्थिक उधारीकरण एवं सरकारी नियन्त्रणों में कमी से यह समस्या स्वाभाविक रूप से कम हो जानी चाहिए। करों की दरों में कमी लाइसेंस व्यवस्था में सुधार विकासोन्मुख अर्धव्यवस्था एवं मुद्रास्फीति में नियन्त्रण काले धन के आधिक्य को कम करेगी। इन सबसे महत्वपूर्ण सरकारी एवं राजनैतिक दृष्ट इच्छा शक्ति व ईमानदारी है। काले धन की कमी हेतु राजनैतिक स्वच्छता एवं सरकारी तंत्र की ईमानदारी अत्यधिक महत्वपूर्ण होंगे। चुनाव सुधार लाफीताशाही में कमी राजनैतिक एवं सामाजिक चेतना निर्णायक बिन्दु है।

शिक्षा और आर्थिक विकास के द्वारा हमारा राष्ट्रीय चरित्र तथा जीवन स्तर इतना जँघा उठाना जा सकता है कि प्रत्येक व्यक्ति राष्ट्रीय करों को देने में गौरव और खुशी का अनुभव कर सके प्रत्येक परिवार का स्वच्छ मकान, शिक्षा, पेय-जल तथा सन्तुलित आहार की सुविधा मिल सके प्रत्येक परिवार को दो सुन्दर, स्वस्थ, चरित्रवान् देशभक्त बच्चे तक सीमित रखा जा सके। हाईस्कूल तक एक क्रांतिकारी राष्ट्रीय शिक्षा प्रणाली के द्वारा ही यह स्वप्न पूरा होगा। प्राथमिक शिक्षा को सर्वोच्च महत्त्व देने की आवश्यकता है। प्राथमिक शिक्षा का स्तर सारे देश में कक्षा 6 तक उठाया जा सकता है। 6 से 12 वर्ष तक के बालकों तथा बालिकाओं के सर्वांगीण विकास एवं शिक्षा के लिए एक राष्ट्रीय कार्यक्रम तैयार किया जाना चाहिए। यदि सभी विभागों के अवकाश प्राप्त पेंशन पाने वाले कर्मचारी प्राथमिक शिक्षा और प्रौढ शिक्षा के क्षेत्रों में अपना सक्रिय योग दे तो राष्ट्रीय एकता तथा राष्ट्रीय चरित्र के निर्माण में देर नहीं लगेगी तथा देश की सभी समस्याएँ हल की जा सकेंगी।

भारत में संघ सरकार के प्रमुख कर (Major Taxes of the Union Government)

प्रत्येक अर्थव्यवस्था के अपने आय के विभिन्न स्रोत होते हैं जिन्हें आय-सरचना (Revenue Structure) की सजा दी जाती है। इस आय-सरचना के द्वारा यह स्पष्ट होता है कि समाज सरकार को अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किन आय-स्रोतों को स्वीकृति प्रदान करता है। “एक प्रजातान्त्रिक समाज में आय-स्रोतों की सरचना अनुमानतः विभिन्न उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए आय के विभिन्न तरीकों की प्रभावशीलता में समाज के दृष्टिकोण के सामन्जस्य को प्रतिबिम्बित करती है।”

अर्थव्यवस्था की आय-सरचना को दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—

(अ) कर-आय (Tax Revenue)

(ब) गैर-कर आय (Non-tax Revenue)

करों से प्राप्त होने वाली आय में वह आय सम्मिलित की जायेगी जो राज्य को विभिन्न करों के माध्यम से प्राप्त होती है। गैर-कर आय में वह सभी आय सम्मिलित है जो राज्य करों के अतिरिक्त अन्य स्रोतों से प्राप्त करता है। सभी राज्यों का एक महत्वपूर्ण आय-स्रोत कर है। आर्थिक विकास व सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार के साथ-साथ गैर-कर स्रोतों का महत्व निरन्तर बढ़ता जा रहा है।

भारत सरकार का बजट दो भागों में विभक्त रहता है—राजस्व खाता और पूँजीगत खाता। इन दोनों खातों की प्राप्तियों को तथा व्ययों को अलग-अलग दिखाया जाता है। राजस्व खाते की प्राप्तियों दो भागों में बँटी रहती हैं—कर-राजस्व और गैर-कर राजस्व। सरकार के राजस्व खाते की प्राप्तियों में निरन्तर वृद्धि होती रही है और पिछले 37 वर्षों में इसमें कई गुना वृद्धि हो गई है, जैसा कि निम्नांकित तालिका से प्रकट होता है।

वर्ष	राजस्व प्राप्ति (करोड़ रुपये में)
1960-61	877
1970-71	3342
1980-81	12419
1990-91	54954
1995-96	110191
1996-97	130345
राज्यों का हिस्सा घटाकर	

केन्द्रीय सरकार की कर और गैर-कर राजस्व प्राप्ति का स्पष्ट अनुमान अग्रिम पृष्ठांकित तालिका से हो सकेगा—

राजस्व प्राप्तियों का ब्यौरा

(करोड़ रुपये में)

मद	बजट अनुमान 1988-89	संशोधित अनुमान 1988-89	बजट अनुमान ¹ 1989-90
(क) सकल कर राजस्व घटाइए—करों और शुल्कों में राज्यों का हिस्सा (सघ उत्पाद शुल्क, आय-कर सम्पदा शुल्क)	42,600	43,376	50,875
निबल कर राजस्व	10,710	10,724	12,448
(ख) कर निम्न राजस्व	31,890	32,652	38,387
जोड़—राजस्व प्राप्तियों	10,908	10,483	14,243
	42,798	43,135	52,630

संघ सरकार की आय के कर-साधन

(Tax Sources of Income of the Union Government)

सविधान द्वारा कर (Tax) लगाने के अधिकार संघ और राज्यों को सौंपे गए हैं। संघीय सरकार को जो कर सौंपे गए हैं वे निम्न प्रकार से हैं—

(क) ये कर संघ सरकार द्वारा लगाए और वसूल किए जाएंगे जैसे—सीमा कर निगम-कर, विनियम यंत्रों बैकों, प्रतिष्ठा यंत्रों, साख यंत्रों बीमा पालिसियों आदि पर कर।

(ख) ये कर संघ द्वारा आरोपित और संगृहीत किए जाएंगे लेकिन इनकी सम्पूर्ण प्राप्तियों राज्यों को सौंप दी जाएंगी जैसे—रेल मार्ग समुद्र मार्ग या वायु मार्ग द्वारा आने-जाने वाले माल एवं यात्रियों पर सीमान्त कर आदि।

(ग) ये कर संघ द्वारा आरोपित और संगृहीत किए जाएंगे लेकिन इनकी प्राप्तियों संघ और राज्यों के बीच विभाजित हो जाएंगी, जैसे—मानव उपभोग में काम आने वाली मदिरा, अफीम भोंग व अन्य मादक पदार्थ।

(घ) ये कर संघ द्वारा लगाए जाएंगे किन्तु इनका सग्रह राज्य द्वारा किया जाएगा और इन पर अधिकार राज्य का ही होगा जैसे—कुछ स्टाम्प शुल्क, औद्योगिक सम्बन्धी सामग्रियों पर उत्पादन कर एवं अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार तथा वाणिज्य से सम्बन्धित वस्तुओं के क्रय या विक्रय पर कर।

राज्यों को सौंपे जाने वाले करों अथवा सघ व राज्यों के बीच विभाजित होने वाले करों पर संघ सरकार अधिभार (Surcharge) लगा सकती है। इन अधिभारों की प्राप्तियों पूर्णतः संघ सरकार की होती हैं।

संघ सरकार प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों कर लगाती है। प्रत्यक्ष करारोपण में आय पर कर, पूँजी पर लगाये जाने वाले कर सम्मिलित हैं। अप्रत्यक्ष करारोपण में सीमा शुल्क, सघीय उत्पादन शुल्क, आयात-निर्गत शुल्क आदि लिए जाते हैं।

कर केन्द्रीय और राज्य सरकारों की आय के प्रमुख स्रोत हैं। 1950-51 में केन्द्रीय सरकार की कर-आय का योग 356 करोड़ रुपये था जो बढ़कर 1988-89 (स.) में 32,652 करोड़ रुपये (निबल कर-राजस्व) हो गया और 1989-90 (ब) में 38,387 करोड़ रुपये अनुमानित किया गया है। इस प्रकार 1950-51 की तुलना में केन्द्र के कर-राजस्व में 107 गुना वृद्धि हुई थी। 1988-89 (स) में केन्द्र सरकार को करों से 32,652 करोड़ रुपये का निबल राजस्व प्राप्त हुआ जिसमें सघ उत्पाद शुल्कों से 10619 करोड़ रुपये (राज्यों का हिस्सा घटाने के बाद) निगम कर से 4270 करोड़ रुपये, आय-कर से 8611 करोड़ रुपये (राज्यों का हिस्सा घटाने के बाद) प्राप्त हुआ। अग्रलिखित तालिका से केन्द्रीय सरकार के कर-राजस्व का ब्यौरा स्पष्ट हो सकेगा—

कर राजस्व प्राप्ति का स्रोत

(करोड़ रुपये में)

मद	बजट अनुमान 1994-95	बजट अनुमान 1994-95	संशोधित अनुमान ¹ 1995-96
कर राजस्व			
सीमा शुल्क	25200	26450	29500
सघ उत्पाद शुल्क	36700	36900	42780
निगम कर	12480	13250	15550
आय-कर	10925	11000	13500
सम्पदा शुल्क	1	1	1
धन पर कर	125	80	90
व्यय पर अधिनियम 1987	210	170	175
दान-कर	5	14	10
अन्य कर प्राप्ति	260	400	405
सकल कर-राजस्व	87136 40	89830 72	103761 91
घटाइए—करों और शुल्कों में राज्यों का हिस्सा			
सघ-उत्पाद शुल्क	16189 47	16282 91	19654 58
आय कर	8204 55	8559 88	9733 81
सम्पदा शुल्क	-	-	-
स्थानीय निकायों का हिस्सा	0 14	0 14	0 14
जोड़			-
केन्द्र का निवल कर-राजस्व	62742 24	64987 79	74373 38

आय पर कर

(Taxes on Income)

आय पर कर शीर्षक के अन्तर्गत सघ सरकार दो महत्वपूर्ण कर संगृहीत करती है—एक तो व्यक्तिगत आय-कर (Personal Income Tax) दूसरा निगम-कर (Corporation Tax)।

(क) आय-कर

(Income Tax)

कृषि-आय को छोड़कर भारत निवासी अन्य स्रोतों से जो आय प्राप्त करता है उस पर जो कर लगाया जाता है वह आय-कर (Income Tax) कहलाता है। अन्य राष्ट्रों की भाँति भारत में आय कर प्रगामी (Progressive) है। आय-कर की सीमान्त दर 1974-75 में 97.75 थी जो विश्व में सर्वाधिक थी। इसमें प्रत्यक्ष-कर जाँच समिति (The Direct Taxes Enquiry Committee) की सिफारिश के आधार पर कमी की गई। 1992-93 के बजट में इसे 40% किया गया। चेलैया समिति ने भी इसे सहमति दी। भारतीय आय-कर की कुछ प्रमुख विशेषताएँ ये हैं—

1 यह कर शुद्ध आय (Net Income) पर लगाया जाता है अर्थात् आय में से उसके उत्पादन का व्यय घटा दिया जाता है।

2 कर वास्तविक आय पर लगाया जाता है मौद्रिक आय पर नहीं।

3 आय-करदाताओं को तीन वर्गों में बाँटा गया है—निवासी असाधारण निवासी और विदेशी।

4 आय को विभिन्न खण्डों (Slabs) में विभाजित करके प्रत्येक खण्ड के लिए अलग-अलग कर दरें रखी जाती हैं।

5 एक विशेष सीमा तक आय पर कर नहीं लगाया जाता। छूट की सीमा में समय-समय पर परिवर्तन होते रहते हैं।

6 कर आय के उत्पन्न होते ही वसूल किया जा रहा है।

7 आय-कर पर जीवन बीमा प्रीमियम तथा प्रोविडेंट फण्ड असादान पर नियमानुसार छूट मिलती है।

8 यह प्रत्यक्ष कर है और व्यक्तियों की आय पर लगाया जाता है। व्यक्तियों के अतिरिक्त यह हिन्दू अविभाजित परिवारों तथा अपजीकृत फर्मों पर भी लगाया जाता है।

9 आय-कर प्रगतिशील दर से लगता है अर्थात् कर की दर करदेय आय में वृद्धि के साथ बढ़ जाती है।

भारतीय आय कर के गुण

भारतीय आय कर के मुख्य गुण इस प्रकार हैं—

1 यह कर निश्चित सीमा के ऊपर प्रगतिशील दर से लगाया जाता है अतः इस कर से आय सम्बन्धी असमानताओं को दूर और कम करने में सहायता मिलती है।

2 यह कर उत्पादक और लोचदार है अतः इसकी दरों में थोड़ी सी वृद्धि कर देने से सरकारी आय काफी बढ़ जाती है।

3 आय-कर के भार का विवर्तन (Shifting) नहीं किया जा सकता अतः सरकार जहाँ चाहे अपनी इच्छानुसार इस कर का भार डाल सकती है।

4 इस प्रगतिशील कर को क्रमवर्द्धन (Graduation) विमुक्ति (Exemption) छूट (Rebates) तथा अधिभार (Surcharge) द्वारा करदेय क्षमता के अधिक अनुरूप बनाया जा सकता है।

5 आय-कर आय के उत्पन्न होते ही वसूल कर लिया जाता है अतः करदाता को कर भुगतान में परेशानी नहीं होती।

6 प्रत्यक्ष कर होने के कारण यह नागरिकता की भावना को बढ़ाता है और नागरिकों को जागरूक बनाता है। यह उनमें राजनीति के प्रति रुचि उत्पन्न करता है।

7 यह कर आर्थिक स्थिरता को बनाये रखने में सहायक होता है।

भारतीय आय कर के दोष

1 यह कर बचत एवं विनियोग की प्रेरणा को हतोत्साहित करता है जिसका देश के आर्थिक विकास पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। विनियोग की इच्छा कम हो जाती है विशेषकर तब जब कि कर की दरें बहुत ऊँची हों।

2 आय कर से व्यक्ति की करदेय योग्यता को मापा नहीं जा सकता।

3 प्रायः आय छिपा ली जाती है और कर अपवचन को प्रोत्साहन मिलता है। एक अध्ययन के अनुसार भारतीय करदाता आय कर से प्राप्त होने वाली वास्तविक उपलब्धि का लगभग 40 प्रतिशत बचा (Evasion) लेते हैं। कर अपवचन का एक मुख्य कारण यह है कि कर की दरें ऊँची हैं।

आय कर का इतिहास

आय कर को प्रत्येक देश की कर संरचना में प्रमुख स्थान प्राप्त है। भारत में इस कर का निर्धारण सर्वप्रथम सर जेम्स विल्सन ने 1860 में किया था ताकि 1857 के गदर से उत्पन्न वित्तीय कठिनाइयों का सामना किया जा सके। 1865 में यह कर हटा दिया गया किन्तु 1869 में इसे फिर अस्थाई रूप से लागू किया गया।

द्वितीय महायुद्ध काल में आय-कर के ढोंचे में अनेक परिवर्तन किए गए। आय-कर की दरें बढ़ती गईं, सुपर टैक्स पर अधिभार (Surcharge) लगाया गया, कर-छूट की सीमा कम कर दी गई, अधिक लाभ-कर लगाया गया निगम-कर की दर में वृद्धि की गई और अग्रिम कर भुगतान प्रणाली (Advance Payment of Tax) चालू की गई।

स्वतन्त्र भारत में आय-कर के ढोंचे में समय-समय पर महत्वपूर्ण परिवर्तन किए गए। विधि आयोग 1958 तथा प्रत्यक्ष कर प्रशासन जॉय समिति 1959 की रिपोर्टों की सिफारिशों के आधार पर भारत सरकार ने 1922 के आय-कर अधिनियम के स्थान पर 1961 का आय-कर अधिनियम पास किया। आय-कर ढोंचे में विगत वर्षों की अवधि में हुए परिवर्तनों के लिए उत्तरदायी मुख्य तत्त्व 'राजस्व की बढ़ती हुई आवश्यकता' रहा है। अन्य उल्लेखनीय कारण रहे हैं—बढ़ती हुई आर्थिक परिस्थितियाँ, न्यायिक निर्णय, विभिन्न जॉय समितियों के प्रस्ताव आदि।

व्यक्तिगत आमदनियों पर कर (Taxation on Personal Incomes)—व्यक्तियों, हिन्दू अविभाजित परिवारों अपजीकृत फर्मों और व्यक्तियों के अन्य संगठनों की निबल आय (Net Income) पर आय-कर लगाया जाता है। कृषि-आय को कर-योग्य आय (Taxable Income) में सम्मिलित नहीं किया जाता। धार्मिक और पुण्यार्थ ट्रस्टों की आमदनियों को आय-कर मुक्त रखा गया है। कर का निर्धारण करदाता की निबल आय पर किया जाता है। कुल आय में से कुछ कटौतियाँ (Deductions) निकाल देने के बाद निबल आय निकाली जाती है। ये कटौतियाँ उन लागतों और खर्चों से सबद्ध होती हैं जो आय के अर्जन में किए जाते हैं।

भारत में आय-कर का वर्तमान ढोंचा

भारत में आयकर के वर्तमान ढोंचे में—व्यक्ति अविभाजित हिन्दू परिवार एवं कपनियों को लिया गया है एवं इन पर लगने वाली दरें भी अलग हैं। विगत वर्षों में आयकर की दरों में भारी परिवर्तन किए गए हैं। 1974-75 में आयकर की अधिकतम सीमान्त दर 97.75% थी एवं आयकर छूट की सीमा 6000 रुपये थी। 1995-96 के बजट में आयकर से मुक्ति की सीमा बढ़ाकर 40,000 रुपये कर दी गई एवं अधिकतम सीमान्त दर 40% कर दी गई। आयकर पर सरचार्ज खत्म कर दिया गया।

1996-97 के बजट में यह कहा गया कि आर्थिक सुधारों तथा उदारीकरण के मार्ग पर दृढ़ता से बने रहना एवं सामाजिक न्याय सरकार का ध्येय है। कर की दर में कमी की प्रवृत्ति जारी रही एवं पहले स्लेब में कर की दर घटाकर 15% कर दी गई। मानक कटौती को बढ़ाकर 18,000 रुपये कर दिया गया। निर्दिष्ट एवं अनिर्दिष्ट हिन्दू अविभाजित परिवारों के मध्य भेद समाप्त कर दिया गया है। आयकर अधिनियम की धारा 80 द, 80 दद और 80 ददक में निर्यात से उत्पन्न विदेशी मुद्रा पर आयकर से कटौती दी गई।

1996-97 के बजट में अनेक कल्याणकारी उपाय शामिल किए गए। संक्षेप में ये उपाय निम्न प्रकार हैं—

- (1) सीनियर नागरिकों के लिए 40% की विशेष छूट, जो कि 100,000 रुपये की आय तक अनुमत थी, अब बढ़ाकर 120,000 रुपये कर दी गई।
- (2) धर्मस्व अशदान में से निम्नलिखित दान हेतु शत प्रतिशत कटौती की अनुमति दी गई—
 - (i) निर्धनों के लिए धिकित्सा सहायता हेतु राज्य सरकारों द्वारा स्थापित कोष।
 - (ii) स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा स्थापित राज्य और राष्ट्रीय रक्त आधान परिषद्।
 - (iii) सेनाओं के लिये कल्याण कोष।

इनके अलावा आयकर प्रावधानों में बचत को प्रोत्साहन देने हेतु अनेक उपाय किए गए हैं। विभिन्न जीवन-बीमा योजनाओं में जमा राशि को कर-मुक्त रखा गया है एवं कर-मुक्ति की अधिकतम सीमा 10,000 रुपये कर दी गई है।

बचतों को प्रोत्साहन देने और अर्थव्यवस्था के प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में निवेश हेतु बचत पहुँचाने के लिये दीर्घावधिक पूँजी लाभों को कर मुक्त कर दिया गया है।

कंपनी कर की दरों में पिछले कुछ वर्षों में कमी की गई है तथा उन्हें सरलीकृत किया गया है तथा इसके परिणाम में उल्साहवर्धक रहे हैं। 1996 में कंपनी कर पर अधिवार की दर घटा कर 75% कर दी गई। इसके साथ ही कंपनियों को न्यूनतम वैकल्पिक कर (MAT) के अंतर्गत लेकर शून्य कर कंपनियों की प्रक्रिया से निपटने का प्रयास किया गया। उर्जा एवं आधारभूत क्षेत्रों की कंपनियों को एवं रुग्ण कंपनियों को MAT के क्षेत्राधिकार के बाहर रखा गया है। MAT के अंतर्गत वास्तविक रूप से केवल 12% कर लगेगा।

देश के आर्थिक विकास में तेजी लाने हेतु पर्याप्त आधारभूत सुविधाये बढ़ाने की आवश्यकता है। आयकर अधिनियम की धारा 40 अ क के अंतर्गत उपलब्ध निवेश में बड़ावे का प्रयत्न किया गया है। 1996 के बजट में अनुसंधान एवं विकास गतिविधियों को बढ़ावा देने हेतु उपबन्ध बनाए गए हैं।

व्यक्तिगत आयकर से राजस्व (करोड़ रुपये में)

वर्ष	राजस्व
1950-51	132.73
1970-71	484.60
1990-91	5426
1994-95	8000
1995-96	9500

निगम कर से राजस्व (करोड़ रुपये में)

वर्ष	राजस्व
1950-51	151.00
1970-71	342.00
1990-91	6069
1994-95	7000
1995-96	7400

वर्ष 1989-90 से लगातार आय कर में नीति परिवर्तन हेतु मॉग की जाती रही है। वर्ष 1995-96 के बजट प्रस्तुत करते 'गम' निजी आयकर में परिवर्तन के रूप में छूट सीमा 35000 रु से बढ़ाकर 40000 रु कर दी गई। आयकर धारा 80-L के तहत आय छूट की सीमा 10000 से बढ़ाकर 13000 रुपये कर दी गई। वेतनमोगी पुरुषों के लिए आय सीमा 55000 रु तथा कामकाजी महिलाओं के लिए 58000 रु सीमा निर्धारित कर दी।

विकलांग आय छूट सीमा 20000 रु से बढ़ाकर 40000 रु कर दी गई।

प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष करों की सरचना में कर नीति परिवर्तन के अन्तर्गत सरकार ने 1991 में राजा जो घेतैया की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया। इस समिति ने निम्न बिन्दुओं पर अपनी रिपोर्ट दी—

(i) प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष सभी प्रकार के करों की लोच में वृद्धि लाना और कुल राजस्व व कुल घरेलू उत्पाद में प्रत्यक्ष करों के हिस्से में समुचित परिवर्तन करना।

(ii) कर की दरों में परिवर्तन करके कर प्रणाली को न्यायोचित बनाना।

(iii) प्रत्यक्ष कर प्रणाली को युक्ति संगत बनाना।

- (iv) प्रत्यक्ष करों की अदायगी में सुधार लाना और लोगों की कर देने की प्रवृत्ति को सुनिश्चित करना ।
 (v) आयात-निर्यात प्रशुल्कों को सरल व युक्ति-संगत बनाना ।
 (vi) राजकोषीय समायोजन के लिए साधन जुटाना तथा अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित करना ।
 (vii) उत्पादन शुल्क को सरल तथा उनकी युक्ति-संगत सरचना करना ताकि बेहतर कर प्रशासन व कर अनुपालन की स्थिति तैयार कर स्थापित किया जा सके ।
 (viii) सशोधित वर्धित मूल्य कर योजना (Modified Added Value Tax Scheme) को और बढ़ाना ।
 (ix) उपरोक्त विषयों से सम्बन्धित अन्य विषयों पर विचार करना ।
 समिति ने अपनी रिपोर्ट में निम्नलिखित सिफारिशों की है—

1. आयकर (Income Tax)—समिति ने सिफारिश की कि व्यक्तिगत आयकर से छूट की सीमा 28,000 रुपये तक बढ़ाई जानी चाहिए । 28,000 से 50,000 रुपये तक की आय कर की दर 20 प्रतिशत, 50,000 से 2,00,000 रुपये तक की आय पर 27.5 प्रतिशत और 2 लाख से ऊपर की आय पर 40 प्रतिशत होनी चाहिए ।

2. निगम कर (Corporation Tax)—इस सम्बन्ध में समिति ने सिफारिश की है कि घरेलू कम्पनियों की निगम कर की दर 51.75 प्रतिशत से घटाकर 1993-94 से 45 प्रतिशत कर दी जाए और 1994-95 से सरचार्ज समाप्त करके 40 प्रतिशत कर दी जाए । विदेशी कम्पनियों की दर घरेलू कम्पनियों की अपेक्षा कम होगी परन्तु अन्तर 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए । इसमें दोहरे कराधान से बचने का सुझाव दिया गया है । समिति ने सयंत्र और मशीनरी के लिए ह्रास की वर्तमान सामान्य दर 25 प्रतिशत को बनाये रखने का सुझाव दिया है ।

3. उत्पादन एवं सीमा शुल्क (Excise and Custom Duties)—समिति ने उत्पादन शुल्क के आधार को और अधिक व्यापक बनाने और उसके लिए निर्धारित मदों की सख्या में वृद्धि करने की आवश्यकता पर समिति ने सिफारिश की है कि केन्द्रीय सरकार के स्तर पर परोक्ष कर उत्पादन व उपभोग के बीच तटस्थ (Neutral) नीति होनी चाहिए और समय के साथ उनमें वस्तुओं व सेवाओं को शामिल किया जाना चाहिए अर्थात् हमें मूल्य सवर्धन कर (Value Added Tax) की दिशा में बढ़ना चाहिए ।

भारत सरकार को आय-कर से प्राप्ति

भारत सरकार को आय-कर से प्राप्ति: उसमें राज्यों का अंश तथा निबल प्राप्ति: निम्न तालिका में दिखाई गई है—

आय-कर से प्राप्ति

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	कुल प्राप्ति	राज्यों का अंश	केन्द्र को शुद्ध प्राप्ति
1950-51	132.73	—	—
1970-71	473.00	—	—
1974-75	874.00	512.39	362.10
1980-81	1,506.40	1,002.00	504.40
1981-82	1,475.00	1,016.90	458.60
1982-83	1,563.00	1,131.77	431.23
1983-84	1,670.00	1,171.64	498.36
1988-89	3,660.00	2,749.00	611.00
1989-90	4,245.00	3,128.00	1117.00
1994-95	10,925.00	—	—
1994-95	12,030.00	—	—
1995-96	15,587.00	—	—
1996-97	18,211.00	—	—

(ख) निगम-कर (Corporation-Tax)

व्यापारिक कम्पनियों और निगमों की आय पर जो कर लगाया जाता है उसे निगम-कर कहते हैं। यह कर कुल आय पर एक निश्चित दर से लगता है और आय-निर्धारण करते समय कुल आय में से व्यापारिक खर्चों तथा परिसम्पत्तियों पर मूल्य-हास घटा दिया जाता है। 1959 तक कम्पनियों के लाभ पर लगे कर के लगभग आधे भाग को आय-कर मान लिया जाता था और इसे केन्द्र तथा राज्यों के बीच विभाजित कर दिया जाता था किन्तु बाद में कम्पनियों के लाभ पर लगे सभी कर निगम-कर के नाम से जाने जाने लगे और इसके किसी भाग को राज्यों में बाँटना बन्द कर दिया गया। निगम-कर विशुद्ध रूप से केन्द्र सरकार की आय का साधन है।

निगम-कर उस कर से भिन्न है जो कम्पनी के हिस्सेदार अपनी आमदनियों पर देते हैं। निगम-कर व्यक्तिगत आय-कर के समान है और इसके सिद्धान्त आय-कर जैसे हैं। कभी-कभी यह आलोचना की जाती है कि कम्पनी हिस्सेदारों की होती है अतः निगम-कर और आय-कर लगाने से हिस्सेदारों को दो बार कर का भुगतान करना होता है जो अनुचित है। एक व्यापारिक कम्पनी अपने हिस्सेदारों की ओर से काम अपश्य करती है लेकिन उसका अपना पृथक् अस्तित्व होता है। अतः जहाँ निगम-कर कम्पनियों की आय पर लगाया जाता है वहाँ आय-कर के भुगतान का दायित्व हिस्सेदार की आय पर होता है। न्यायालयों ने यही माना है कि निगम-कर के हिस्सेदारों पर पुनः कराशोधन नहीं होता।

निगम-कराशोधन अथवा कम्पनियों के कराधान में हाल के वर्षों में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए गए हैं। 1959-60 तक कम्पनियों पर आरोपित किए जाने वाले अति-कर (Super Tax) को निगम-कर (Corporation Tax) कहा जाता था। 1960-61 में कम्पनियों पर लगाए जाने वाले आय-कर को निगम-कर में सम्मिलित कर दिया गया। 1965 में कम्पनियों पर लगने वाले आय-कर और अति-कर का एकीकरण कर दिया गया। 1968 के बित्त अधिनियम द्वारा एकीकृत आय-कर की दरों का पुनर्निर्धारण एवं सरलीकरण कर दिया गया।

1983-84 के बजट के अनुसार व्यापक रूप से संचालित घरेलू कम्पनी (Widely Held Domestic Company) को अपनी आय का 55 प्रतिशत जबकि निकट रूप से संचालित कम्पनी (Closely Held Domestic Company) को अपनी आय का 60 प्रतिशत कर देना निश्चित किया गया। आय पर 5 प्रतिशत अधिभार भी लगाया गया। निगम कराधान के क्षेत्र में 1984-85 के बजट में कर-दरों में कोई परिवर्तन नहीं किया गया तथापि कम्पनियों को यह सुविधा दी गई कि वे अपने कराधान पर अधिभार की समस्त राशि को औद्योगिक विकास बैंक में जमा करा सकेंगी और यह राशि निगम क्षेत्र को आधुनिकीकरण के लिए उपलब्ध हो सकेगी। औद्योगिक विकास बैंक द्वारा दिए जाने वाले चार करोड़ रुपये तक के ऋणों पर व्याज की दर में भी कमी की गई।

वित्तीय वर्ष 1984-86 के बजट भाषण में वित्त मंत्री ने कहा था कि निगम-कराधान के क्षेत्र में उनके प्रस्तावों का उद्देश्य कुछ छूटों को समाप्त करके और दरों को युक्तिसंगत बनाकर इनकी स्थिति में परिवर्तन लाना होगा। 1985-86 के बजट में निगम कर सम्बन्धी प्रस्तावों के अन्तर्गत कम्पनियों पर लागू होने वाली आय कर की बुनियादी दरों में 5 प्रतिशत अशो की कमी की गई। व्यापारिक और निवेश सम्बन्धी कम्पनियों को छोड़कर बाकी सभी अल्प-जन धारित कम्पनियों के लिए कर की एक समान दर निर्धारित की गई। इससे अल्प जन धारित कम्पनियों की कुछ श्रेणियों के मामले में आय-कर की बुनियादी दर 65 प्रतिशत से कम होकर 55 प्रतिशत हो जाएगी। इससे मुख्य रूप से ऐसी कम्पनियों को लाभ होगा जो रोजगार प्रधान कार्य चलाती हैं।

वर्ष 1989-90 के बजट में कहा गया कि ऐसी कम्पनियाँ जो जनअमिरुधि से जुड़ी हुई हैं उनकी आय का 50% भाग निगम कर के रूप में लिया जाएगा। विनियोजन करने वाली कम्पनियों अथवा ट्रेडिंग कम्पनियों को अपनी आय का 60% भाग निगम कर के रूप में देना पड़ेगा। अन्य सभी प्रकार की कम्पनियों को 55 प्रतिशत की दर से निगम कर देना होगा।

निगम कर से आय

निगम-कर से गत वर्षों में आय इस प्रकार रही है—

(करोड़ रु में)

वर्ष	आय
1950-51	155
1961-62	161
1970-71	371
1980-81	1 311
1982-83	2,339
1983-84	2 565
1988-89	4 270
1989-90	4 755
1994-95	12,480
1994-95	13,821
1995-96	15,500
1996-97	16,487

(ग) पूँजी लाभ-कर

(Capital Gains Tax)

मूल्यों में वृद्धि के कारण सम्पत्ति के क्रय विक्रय से जो लाभ प्राप्त होता है उस पर लगाए जाने वाले कर को पूँजी लाभ-कर कहते हैं। भारत में सर्वप्रथम यह कर 1947 में लगाया गया। यह एक क्रमवर्धी कर (Graduated Tax) था जिसमें छूट की सीमा निश्चित थी लेकिन जनता द्वारा इस कर की बड़ी आलोचना की गई और कहा गया कि यह ऐसे समय लागू किया गया है जबकि पूँजीगत मूल्यों में निरन्तर गिरावट चल रही थी। फलस्वरूप 1950 में यह कर समाप्त कर दिया गया तथापि वह अधिनियम जिसके अन्तर्गत इस कर को लगाने का अधिकार प्राप्त था निरस्त (Repeal) नहीं किया गया।

कुछ प्रकार के पूँजीगत लाभों को कर क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किया गया जैसे—उपहार में सम्पत्ति से हस्तान्तरण के कारण प्राप्त होने वाला लाभ या हिन्दू अविभक्त परिवार की सम्पत्ति के बँटवारे से प्राप्त होने वाले लाभ या रिहायशी मकान को बेचने से प्राप्त होने वाले लाभ आदि। पूँजी लाभ-कर को आय कर के ही एक भाग के रूप में स्थान दिया गया।

1977-78 के बजट में पूँजी लाभ कर में निम्न परिवर्तन कर दिये गए—

(1) अब तक ऐसा प्रावधान था कि यदि किसी करदाता के पास परिसम्पत्ति 60 माह से अधिक रही है तभी उसके स्थानान्तरण पर होने वाले लाभ पर रियायती दर से कर लगता था। अब यह अवधि घटाकर 36 माह कर दी गई।

(2) अब तक सभी करदाताओं को यह स्वतन्त्रता थी कि किसी पूँजी परिसम्पत्ति के सम्बन्ध में जिसे उसने 1 जनवरी 1954 से पहले प्राप्त किया था वह अधिग्रहण की वास्तविक लागत के स्थान पर उचित बाजार कीमत को मान सकता था। अब यह तिथि 1 जनवरी 1964 कर दी गई है।

(3) आवासीय भवन (Residential House) की बिक्री पर होने वाले लाभ पर कर देना होता है। अभी तक कानून यह था कि यदि निर्धारित समय में अन्य भवन खरीद लिया जाता है या बनवा लिया जाता है तो पूँजी कर से पूर्ण रूप से या आंशिक रूप से छूट मिल जाती है। यह पूँजीगत लाभ की उस राशि पर निर्भर करती है जो नए आवासीय भवन के लिए प्रयोग किया गया है। ऐसी रियायत आभूषण तथा शेरर्स इत्यादि की बिक्री से होने वाले लाभ पर लागू नहीं होती थी। अब यदि किसी परिसम्पत्ति की

बिक्री से प्राप्त मूल्य को 6 महीनों में शेयर्स बैंक निवेशो अथवा यूनिट ट्रस्ट इत्यादि में फिर से निवेश कर दिया जाता है तो यह पूँजी भी पूँजी लाभ-कर से मुक्त हो जायेगी।

1978-79 के बजट में इस व्यवस्था में पुन निम्न परिवर्तन किया गया—

(अ) 28 फरवरी 1978 के बाद बैंकों के पास जमा कराई गई रकम को इस छूट के प्रयोजन के लिए निवेश का पात्रता प्राप्त तरीका नहीं माना जायेगा।

(ब) 28 फरवरी 1978 के बाद भारतीय कम्पनियों के शेयरों से लगायी गयी पूँजी विनियोजन छूट के प्रयोजनों के लिए पात्रता प्राप्त तरीका नहीं माना जायेगा जब तक कि वह पूँजी निवेश नई औद्योगिक कम्पनियों के सामान्य शेयरों में न लगाया गया हो।

1982-83 के बजट में वित्त मन्त्री ने इस छूट को सम्पत्ति पर अधिकार की समयावधि से सम्बन्धित कर अधिक अवधि के लिए अधिक छूट दी जो निम्न तालिका में दिखाई गई है—

पूँजीगत सम्पत्तियों पर अधिकार की अवधि	छूट की प्रतिशत दर जहाँ पूँजीगत लाभ भूमि तथा मवन से/अन्य सम्पत्तियों से सम्बन्धित	
3 वर्ष से अधिक परन्तु 5 वर्ष से कम	25	40
5 वर्ष से अधिक परन्तु 10 वर्ष से कम	28	45
10 वर्ष से अधिक परन्तु 15 वर्ष से कम	33	50
15 वर्ष से अधिक परन्तु 20 वर्ष से कम	37	55
20 वर्ष से अधिक	40	60

प्रथम 5 000 की राशि पूर्ववत् पूर्ण छूट प्राप्त रही।

वर्ष 1988-90 के बजट में आयकर अधिनियम के सेक्शन 54 ई को संशोधित कर पूँजीगत लाभ कर में रियायत दी गई। यदि पूँजीगत लाभ राष्ट्रीय आवास बैंक में विनियोजित होगा तो पूँजीगत लाभकर में रियायत मिलेगी।

पूँजीगत लाभ-कर भारतीय कर पद्धति का एक महत्वपूर्ण अंग है। यह कर भारतीय कर व्यवस्था को पूर्णता प्रदान करता है। इस कर के लगने से व्यक्तिगत करारोपण का ढोंचा अब पूरा हो गया है। निरन्तर बढ़ते हुए मूल्यों की स्थिति में यह कर बहुत ही उचित है। इसके द्वारा विकास सम्बन्धी व्ययों के कारण उत्पन्न होने वाली मुख्य वृद्धि को रोकने में सहायता मिलती है और आय की असमानताएँ कम होती हैं। इस कर से प्राप्त होने वाली वर्तमान आय अधिक नहीं है। वर्ष 1994-95 में 11 000 करोड़ रुपये की आय का अनुमान था। वर्ष 1995-96 में 13,500 करोड़ रुपये की आय का अनुमान था। भविष्य में अधिक आय प्राप्त होने की काफी सम्भावनाएँ हैं।

आय पर लगाए जाने वाले करों का मूल्यांकन

(Evaluation of Taxes on Income)

भारत में आय कर बहुत अधिक आरोही कर (Highly Progressive Tax) है जिसकी दरों में क्रमवर्द्धन अथवा-आरोहण (Progression) की तुलना विश्व के अधिक उन्नत देशों के स्तर से की जा सकती है। आय-कर में बचतों को प्रोत्साहन देने की व्यवस्था बहुत कम रखी गई है और व्यक्तिगत आय-कर में जो छूटें दी जाती हैं वे इतनी अपर्याप्त हैं कि उनकी बचतों में कोई ठोस प्रोत्साहन नहीं मिलता। सरकार ने इस स्थिति को समझा है और प्रत्यक्ष कर जाँच समिति की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए 1974 से व्यक्तिगत आय पर आय कर की दरों को घटाने की दिशा में कदम उठाए हैं। प्रशासन अधिकाधिक यह अनुभव करने लगा है कि आय कर की दरें तर्कसंगत हों तो भारत के अधिकांश आय करदाता कानून का पालन करते और कर देते रहना चाहेंगे। राजीव गाँधी सरकार ने 1985-86 में आय-कर की दरों को काफी घटाया और जनता सरलीकरण किया था। दीर्घकालीन राजकोषीय नीति की घोषणा से कर-नीति में स्थिरता एवं निश्चितता आई।

विभिन्न कारणों से भारत में आय-कर की बड़ी पैमाने पर घोरी होती है। कराधान जॉय आयोग का मत था कि भारत में लोग जानबूझ कर भारी मात्रा में आय-कर का वचन करते हैं जिसका बाद में आय-कर विभाग द्वारा पता लगा लिया जाता है। कर-चोरी और कर-वचन के बारे में समय-समय पर विभिन्न अनुमान लगाए गए हैं और इस तथ्य से इन्कार नहीं किया जा सकता कि देश में कर-वचन या कर-चोरी निश्चय ही बड़ी मात्रा में हो रही है जिससे राजकोष को प्रतिवर्ष करोड़ों रुपये का नुकसान उठाना पड़ रहा है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने कर-प्रशासन को दोषरहित बनाने और करों के संग्रह के सम्बन्ध में अनेक सिफारिशें की हैं। आपात्काल के दौरान सरकार ने कर बचाने और करों की चोरी की रोकथाम के लिए अनेक कदम उठाए। तलाशी और जन्ती, अवल सम्पत्ति के अधिग्रहण, जुर्माने, सर्वेक्षण खाते रखने की अनिवार्यता, जन-सम्पर्क, स्वेच्छा से कानूनी धन की घोषणा आदि कुछ ऐसे उपाय हैं जिन पर प्रभावी रूप में अमल किया गया। जनता पार्टी की सरकार ने आय-कर वचन को रोकने की दिशा में पिछले कदमों को ठोस किया और अनेक नए प्रशासनिक कदम उठाए। तत्कालीन सरकार ने इस दिशा में ठोस कार्य नहीं किये किन्तु CBI ने अनेक घोटालों की जाँच कर आयकर वचन पर प्रश्नवाचक चिह्न लगाया है।

पूँजी पर लगाए जाने वाले कर

(Taxes on Capital)

आधुनिक युग में पूँजीगत वस्तुओं पर कर लगाने की प्रथा ससार के सभी देशों में प्रचलित है। आर्थिक सम्बन्धों में पूँजी धन का वह भाग है जो पुनः धन पैदा करता है, किन्तु करारोपण की दृष्टि से पूँजी शब्द के अन्तर्गत सभी प्रकार की वस्तुओं के बिना विक्रय कोषों (Stocks) को भी सम्मिलित किया जाता है। कर क्षेत्र की दृष्टि से सम्पत्ति के अन्तर्गत चल व अवल सम्पत्ति सम्मिलित होती है।

यह प्रश्न विवादास्पद रहा है कि पूँजी पर कर लगाया जाए या नहीं। अनेक प्राचीन अर्थशास्त्रियों का विचार था कि पूँजी पर कर लगाने से एक तो उपस्थित पूँजी की मात्रा कम हो जाती है और दूसरे भावी पूँजी का विकास निरुत्साहित होता है लेकिन पीगू जैसे अर्थशास्त्रियों की मान्यता है कि पूँजी पर कर लगाया जाना हानिकारक नहीं है क्योंकि इसका भुगतान अन्य करों की भाँति समाज की चल सम्पत्ति में से किया जाता है। यह प्राचीन विचार आज उचित नहीं माना जाता कि पूँजी अथवा सम्पत्ति पर कर उत्पादन को निरुत्साहित करेगा। आज इसी विचार को मान्यता प्राप्त है उत्पादन विनियोग द्वारा प्रोत्साहित होता है और सम्पत्ति-कर केवल बचत को प्रोत्साहित करता है, अतः उत्पादन पर इसका कोई विशेष कुप्रभाव नहीं पड़ता। इसके अतिरिक्त व्यक्तियों की करदेय योग्यता को आँकने के लिए सम्पत्ति अन्य वस्तुओं की अपेक्षा (केवल आय को छोड़कर) एक अधिक अच्छा आधार है। सम्पत्ति के आधार पर करदाताओं की तुलनात्मक आर्थिक शक्ति का अधिक अच्छी तरह अनुमान लगाया जा सकता है। सम्पत्ति-कर इस दृष्टि से भी उपयोगी है कि इससे समाज में धन का अधिक समान वितरण होने में सहायता मिलती है। आज अधिकांश देशों में जो सम्पत्ति कर लगाए गए हैं उनमें मृत्यु-कर पूँजीगत वस्तुओं पर कर धन पर कर उपहार कर आदि प्रमुख हैं।

भारत में पूँजी अथवा सम्पत्ति पर लगाए जाने वाले करों में सघ सूची के अन्तर्गत आस्ति कर या सम्पदा शुल्क (Estate Duty) धन-कर (Wealth Tax) और उपहार-कर या दान-कर (Gift Tax) सम्मिलित किए जा रहे हैं और राज्य सूची के अन्तर्गत भू-राजस्व तथा शहरी स्थाई सम्पत्ति पर लगाने वाले कर शामिल किए जाते रहे हैं।

भारत में आस्ति-कर या सम्पदा शुल्क

(The Estate Duty in India)

भारतीय संविधान के अन्तर्गत सघ सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर आस्ति-कर (सम्पदा शुल्क या जायदाद कर) लगा सके व उसका संग्रह कर सके। यह कर ऐसा है कि जिसकी शुद्ध प्राप्तिराज्यें में विभाजित करनी होती है। इस कर की प्राप्तिराज्यों को विभिन्न राज्यों के बीच वितरण करने के सिद्धान्तों का निर्माण वित्त आयोग की सिफारिशों पर संसद द्वारा किया जाता है। कृषि-भूमि पर सम्पदा शुल्क लगाने का विषय राज्य सूची का है तथापि राज्य विधान-मण्डल द्वारा यह कार्य सघ सरकार को सौंप दिया गया है।

भारत में 1953 तक मृत्यु-कर (Death Duty) लागू नहीं था पर 1953 से मृत्यु कर लगा दिया गया और उसे ही आस्ति-कर का नाम दिया गया। भारतीय आस्ति-कर अधिनियम 1953 (The Estate Duty Act, 1953) में समयानुकूल संशोधन किए जाते रहे हैं। भारतीय आस्ति-कर तथा सम्पदा शुल्क 1985-86 के बजट में 16 मार्च 1985 से समाप्त कर दिया गया।

भारतीय आस्ति कर या सम्पदा शुल्क का मूल्यांकन—सम्पदा शुल्क यद्यपि 16 मार्च 1985 से समाप्त कर दिया गया तथापि इसका मूल्यांकन अपेक्षित है। भारत में सम्पदा-कर विधान ब्रिटिश अधिनियम की सहायता से बनाया गया है जिसमें निरन्तर परिवर्तन और परिमार्जन होते रहे हैं। इन व्यवस्थाओं ने जो सुधार के नाम पर की गई विधान में अनेक जटिलताये पैदा कीं। अधिनियम के अधिक सतर्कता बरतने के प्रयास में अनावश्यक पेचीदगियाँ खड़ी हुईं। भारतीय आस्ति कर या सम्पदा शुल्क की जिन आधारों पर तीव्र आलोचना की जाती रही है उनमें से कुछ प्रमुख इस प्रकार हैं—

1 यह कर ब्रिटिश कर के आधार पर बनाए जाने के कारण मौलिकता के अभाव से ब्रत है। साथ ही यह सहज ग्राह्य और सरल भी नहीं है।

2 भारत में मिश्रित पूँजी कम्पनियों कम हैं। अधिकांशतः एकल उत्पादन प्रणाली ही प्रचलित है। फलस्वरूप इस कर से कार्य करने और बचत करने की इच्छा पर विपरीत प्रभाव पड़ता है।

3 यहाँ उत्तराधिकार की कई विधियाँ पाई जाती हैं जिनके फलस्वरूप कर का विभिन्न जातियों पर पृथक्-पृथक् प्रभाव पड़ता है। इस दृष्टि से यह न्यायपूर्ण नहीं है। विभिन्न जातियों पर कर भार समान रूप से न पड़ना किसी भी कर प्रणाली के लिए उचित नहीं कहा जा सकता।

4 भारत जैसे देश में जहाँ सामाजिक सुधार का अभाव है छूट की सीमा कम है।

5 यह ठीक है कि जीवन बीमा से प्राप्त धन पर कर नहीं लगाया जाता है लेकिन आस्ति-कर की दर निर्धारण में इसे अवश्य जोड़ा जाता है। अतः कर की कुल मात्रा अवश्य ही प्रभावित होती है।

6 यह कर मितव्ययी परिश्रमी और बुद्धिमान व्यक्तियों पर एक दण्ड है।

7 अन्य उन्नत देशों की अपेक्षा हमारे देश में सम्पदा-कर से पूँजी संचय हतोत्साहित होने की अधिक सम्भावना है। सम्पदा कर पूँजी संचय को दो प्रकार से हतोत्साहित करते हैं। एक पर्याप्त मात्रा में बचत सरकार को हस्तान्तरित करके और दूसरे बंधुओं को हतोत्साहित करके।

8 सम्पदा कर अधिनियम न केवल जटिल ही है बल्कि इसमें सम्पत्ति के मूल्यांकन का ढग भी दोषपूर्ण है। इसके अतिरिक्त अधिनियम में मृत्यु कर उगाहने हेतु अधिकारियों को आवश्यकता से अधिक अधिकार दिए गए हैं।

सम्पदा शुल्क की उपरोक्त आलोचनाओं में वस्तुतः विशेष वजन नहीं है। इस कर की तथाकथित कमियाँ नाममात्र की हैं अन्यथा यह एक महत्वपूर्ण कर है। इसमें सबसे बड़ी कमी यही रही है कि जहाँ सम्पदा शुल्क से भारत सरकार को आय बहुत कम प्राप्त होती थी वहाँ उसके प्रसारण की लागत अपेक्षाकृत अधिक थी। ये ऐसी दोष नहीं हैं जिन्हें दूर नहीं किया जा सके। इसके बाद से आज तक अनेक सुधार किये गये हैं। वर्ष 1994-95 में सम्पदा शुल्क से 100 करोड़ रुपये की आय का अनुमान था। वर्ष 1995-96 में भी यही 100 करोड़ रुपये का अनुमान लगाया गया।

उपहार-कर या दान कर

(Gift Tax)

उपहार कर वह कर है जो किसी व्यक्ति द्वारा अपने जीवन काल में दिए गए एक निश्चित मूल्य से अधिक उपहारों पर अदा किया जाता है। इस कर के दो मुख्य उद्देश्य हैं—

(i) आय प्राप्त करना व धन के वितरण की असमानताओं को दूर करना एवं (ii) मृत्यु करों के अपवहन को रोकना। भारतीय करारोपण जाँच आयोग ने उपहार-कर पर विचार प्रकट किया कि—

“सैद्धान्तिक दृष्टि से उपहार-कर का प्रस्ताव बड़ा आकर्षक लगता है किन्तु आवश्यकता इस बात की है कि इसको लागू करने से पहले सम्पदा-कर के संचालन का काफी अनुभव प्राप्त कर लिया जाए। इस प्रकृति के कर के सफलतापूर्वक संचालन के लिए आवश्यकता इस बात की होती है कि आय-कर अदा करने वाले व्यक्तियों द्वारा अपनी परिसम्पत्तियों और देयताओं का एक विवरण-पत्र प्रस्तुत करने की

व्यवस्था लागू की जाए। इस प्रकार के कार्य का भार जैसे-जैसे अधिकाधिक अनुभव प्राप्त होता जाए वैसे-वैसे ही उपहार-कर को लागू करने की सम्भावना पर विचार किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त एक बात यह है कि भारत में वर्तमान समय में मृत्यु-कर की दरें नीची हैं। सम्पदा-कर के साथ-साथ इसे लागू करने में उपहार कर का भारी महत्त्व है बशर्ते कि सम्पदा-कर की दरें काफी प्रगतिशील हों किन्तु भारत में ऐसा नहीं है अतः वर्तमान स्थिति में हम भारत में उपहार-कर को लागू करने के पक्ष में हैं।

प्रो. काल्डोर ने यह अत्यन्त आमूल परिवर्तनशील प्रस्ताव रखा कि 10 हजार रुपये से अधिक मूल्य के उपहार प्राप्त करने वाले व्यक्तियों पर प्रगतिशील या आरोही दरों से उपहार-कर लगाया जाना चाहिए और ये प्रगतिशील दरें उपहार प्राप्तकर्ता के कुल वास्तविक धन के मूल्य के अनुसार लगाई जानी चाहिए। उनका यह भी सुझाव था कि वर्तमान सम्पदा-कर का स्थान अनन्त एक समान्य उपहार-कर द्वारा ले लिया जाना चाहिए किन्तु ऐसा तभी सम्भव होगा जबकि व्यक्ति के धन-कर की कार्य-प्रणाली के फलस्वरूप वास्तविक मूल्य (Net Value) की समुचित जानकारी उपलब्ध हो जाएगी। प्रो. काल्डोर ने आस्ति-कर (Estate Duty) को पुरानी विचारधारा पर आधारित बताया। इसमें कोई औचित्य नहीं दिखाई देता कि व्यक्ति अपने जीवन-काल में दिए गए उपहारों के साथ और रिक्त पत्र (Legacy) वसीयतनाम (Bequests) एवं उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त धन के साथ पृथक्-पृथक् व्यवहार किया जाए। बड़े तर्कों के साथ प्रो. काल्डोर ने अपना यही निष्कर्ष दिया कि सम्पदा-कर के स्थान पर एक प्रगतिशील उपहार कर लगाया जाना चाहिए और यही कर अन्य उपहारों पर भी लागू किया जाना चाहिए।

उपहार कर अधिनियम, 1958—भारत सरकार ने यद्यपि सम्पदा-कर नहीं हटाया लेकिन प्रो. काल्डोर के सुझावों को ध्यान में रखते हुए एक अप्रैल 1958 से उपहार-कर लागू कर दिया। यह कर उपहार कर अधिनियम 1958 के अन्तर्गत लागू किया गया। इस कर की दरें मृत्यु-कर की दरों के समान ही रखी गईं। उपहार का आशय अधिनियम में इस प्रकार स्पष्ट किया गया— बिना मूल्य के सम्पत्ति के सभी ऐच्छिक हस्तान्तरण उपहार के अन्तर्गत आएंगे। प्रो. मेहता ने उपहार-कर को स्पष्ट करते हुए कहा कि यह एक अप्रत्यक्ष कर है और इसे निजी व्यक्तियों हिन्दू अविभाजित परिवारों निजी फर्मों कम्पनियों एवं व्यक्तियों के एसोसियेशनों द्वारा दिए गए उपहारों पर लगाया जाता है।

उपहार कर की दरें—भारत में 1963-64 तक उपहार-कर की दरें लगभग मृत्यु कर की दरों जैसी रखी गईं। 1964-65 के बजट में सम्पदा की दरों में परिवर्तन के साथ साथ उपहार-कर की दरों में भी परिवर्तन किया गया।

1966-67 के बजट में उपहार कर की दरें पुनः निर्धारित की गईं। कर की छूट सीमा 5 000 रु से बढ़ाकर 10 000 रु कर दी गई। 1970-71 के बजट में उपहार कर की प्रारम्भिक छूट को 10,000 रु से घटाकर 5 000 रु कर दिया गया। उपहार अधिकार-पत्र पर लगने वाले स्टाम्प शुल्क को उपहार-कर में छूट दी जाती थी यदि उपहार-कर की राशि 1 000 रु से अधिक होती थी। 1982-83 के बजट में प्रावधान किया गया है कि यह छूट उपहार-कर 1 000 रु से अधिक न होने पर भी दी जाएगी। यह भी प्रावधान किया गया कि नए पूँजी निवेश बाण्ड आदि उपहारस्वरूप दिये जाते हैं तो 1 00 000 रु तक बॉण्ड उपहार-कर से मुक्त रहेंगे। यदि गैर-निवासी भारतीय और विदेशियों द्वारा भारत में अपने सम्बन्धियों को विदेशी मुद्रा में विशिष्ट बचत प्रमाण पत्र उपहार के रूप में दिए जाते हैं तो वे उपहार-कर से मुक्त रहेंगे।

भारत में उपहार-कर से मुक्त कुछ उपहार निम्नलिखित हैं—

- 1 भूदान-सम्पत्ति आन्दोलन को दिए गए उपहार।
- 2 बच्चों की शिक्षा के लिए दिए गए उपहार।
- 3 कर्मचारी को बोनस ग्रेज्युटी तथा पेन्शन।
- 4 केन्द्र राज्य एवं स्थानीय सस्थाओं को दिए गए उपहार।
- 5 मन्दिरों अथवा धार्मिक सस्थाओं को दिए गए उपहार।

6 अपने पति या पत्नी को दिए गए 50 000 रु तक के उपहार ।

7 अपने पर निर्भर किसी सम्बन्धी के विवाह पर अधिकतम 10 000 रु तक के उपहार ।

8 खेलकूद को प्रोत्साहित करने के लिए दिए गए दान या उपहार ।

उल्लेखनीय है कि चौकसी समिति (1978) ने 20 लाख से 25 लाख रु तक के उपहारों पर उपहार कर की दर 60 प्रतिशत 25 लाख से 30 लाख रु तक के उपहारों पर 70 प्रतिशत और 75% की वर्तमान अधिकतम दर 30 लाख रु से अधिक के उपहारों पर रखने की सिफारिश की थी ।

उपहार अथवा दान कर से आय

केन्द्रीय सरकार को उपहार कर से प्राप्त होने वाली आय कुछ घुने हुए वर्षों में निम्न तालिका से स्पष्ट है—

वित्तीय वर्ष	आय (करोड़ रुपये में)
1960-61	0.89
1965-66	2.27
1970-71	2.40
1975-76	5.10
1980-81	6.50
1981-82	7.80
1982-83	8.00
1983-84	8.50
1984-85	9.00
1988-89	9.00
1989-90	9.00
1994-95	5.00
1994-95	13.98
1995-96	11.28
1996-97	9.80

उक्त तालिका से स्पष्ट है कि 1960-61 की तुलना में उपहार कर आय वर्ष 1995-96 में कोई अधिक वृद्धि की नहीं की गई है ।

उपहार कर का मूल्यांकन

उपहार कर हमारी कर संरचना में एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है । यह अन्य करों के अतिरिक्त मूल्य के कर वजन को रोकता है किन्तु यह कर प्रो काल्डोर के सुझावों से भिन्न है । प्रो काल्डोर ने उपहार प्राप्त करने वालों पर कर लगाने का सुझाव दिया था जबकि हमारे यहाँ कर उपहार देने वालों पर लगाया जाता है । उपहार प्राप्त करने वाले को उपहार के मूल्यों को सम्मिलित करके कुल सम्पत्ति पर कर लगाना चाहिए किन्तु भारत सरकार ने इसे उपहारों के मूल्यों पर ही लगाया है । इसके अतिरिक्त उन्होंने उपहार कर को मूल्य कर के स्थान पर लगाने का सुझाव दिया था जबकि सरकार ने उपहार कर को मूल्य कर के साथ लगा रखा है । आज देश में दोनों प्रकार के करों का अस्तित्व है ।

भारत में उपहार कर को सरकार ने घर्षण अध्ययन के बाद और काफी उपयुक्त ढंग से लगाया है तथापि इसकी निम्न आभाओं पर आलोचना की जाती है—

1 उपहार कर को सम्पदा कर के साथ ही लगा देने के कारण कर भार बहुत बड़ गया है ।

2 कर का दायित्व उपहार देने वाले पर ठीक नहीं है । वास्तव में उपहार कर देय क्षमता उस धन पर निर्भर है जिसे उपहार प्राप्तकर्ता पहले से रखता है तथा अब उसमें उपहार शामिल हो गया है । यदि किसी व्यक्ति के पास धन नहीं है वह 20 हजार रु का उपहार प्राप्त करता है तो इस पर उस व्यक्ति की अपेक्षा कम करारोपण होना चाहिए जिसके पास पहले से ही वह धन है ।

3 इसमें प्रशासन सम्बन्धी कठिनाइयाँ अधिक हैं। प्रचलित बाजार दरो के अनुसार सम्पत्ति का मूल्य निर्धारण करने की व्यवस्था झगड़े का कारण सिद्ध हो सकती है। इसका पता लगाना बड़ा कठिन है कि व्यक्ति ने कब कितना और किस रूप में उपहार दिया है।

4 भारत में जहाँ सामाजिक बीमा का अभाव है इस कर का लगाया जाना औचित्यपूर्ण नहीं है।

5 भारत में दान देने को प्रोत्साहित किया जाता है अतः उपहार-कर से एक मनोवैज्ञानिक विरोध पैदा होता है।

6 यह कर भारत में सफल भी नहीं हो रहा है क्योंकि इससे अभी तक पर्याप्त आय नहीं हो पा रही है। 1989-90 के बजट में इस कर से मात्र 89 करोड़ रु की आय अनुमानित की गई थी जो वर्ष 1994-95 में 14 करोड़ की रखी गई तथा वर्ष 1995-96 में 10 करोड़ रुपये की मानी गई।

उपहार-कर के सम्बन्ध में की गई अधिकांश आलोचनाएँ ठीक नहीं हैं। अब तक का अनुभव यही बताता है कि सम्पदा-कर के साथ इसका अस्तित्व होने पर भी कर-भार कोई विशेष नहीं पड़ पाया। इस आलोचना में बल है कि इस कर से अभी तक सरकार को पर्याप्त आय नहीं हो रही है किन्तु यदि प्रशासनिक कठिनाइयों को हल कर लिया जाए तो यह सम्भव है कि उपहार-कर भारतीय अर्थ-व्यवस्था में निकट भविष्य में एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेगा। इस कर से मृत्यु-कर और आय-कर की घोरी कम हो जाएगी धन के वितरण की असमानताओं को कम करने में सहायता मिलेगी और नियोजन सम्बन्धी कार्यों के लिए आवश्यक वित्त प्राप्ति में यह कुछ न कुछ सहायक होगा। उपहार कर की सफलता के मार्ग में जो भी कठिनाइयाँ बताई गई हैं वे कठिनाइयाँ तो सम्पत्ति करो की विशेषताएँ हैं जिनको पूर्णतया दूर नहीं किया जा सकता।

धन-कर

(Wealth Tax)

धन-कर उस कर को कहते हैं जो किसी व्यक्ति की सम्पत्ति धन अथवा पूँजी के कुल मूल्य पर वार्षिक रूप से लगाया जाता है। यह कर प्रतिवर्ष लगाया जाता है जबकि सम्पदा-कर व्यक्ति की मृत्यु के उपरान्त और केवल एक ही बार लगाया जाता है। व्यक्ति की परिभाषा में व्यापारिक कम्पनियों और निगमों को शामिल किया जाता है अर्थात् यह कर कम्पनियों व निगमों की सम्पत्ति के मूल्य और धन पर लागू होता है। चूँकि यह कर आवर्ती होता है और प्रति वर्ष लगाया जाता है अतः इसकी दरे कम रखी जाती हैं। धन-कर को लागू करने में दो कठिनाइयाँ मुख्यतः उपस्थित होती हैं—एक कठिनाई सही प्रकार की सम्पत्तियों का पता लगाने की और दूसरी कठिनाई है उसका मूल्य आँकने की। करदाता की सम्पत्ति के अनेक रूप हो सकते हैं और यह आशा नहीं की जा सकती कि वह सरकार को अपनी सभी प्रकार की सम्पत्ति के बारे में सही सही सूचना दे दे। यह सम्भव है कि करदाता कर से बचने के लिए आभूषण आदि के रूप में रखी गई सम्पत्ति की कोई सूचना ही न दे।

1977-78 के बजट में धन या सम्पत्ति-कर निर्धारण तालिका को दो भागों में बाँट दिया गया—

(क) व्यक्तियों और ऐसे हिन्दू अविभाजित परिवार जिनके एक या अधिक ऐसे सदस्य हैं जिनका स्वतन्त्र धन एक लाख रुपये से अधिक नहीं है एवं

(ख) ऐसे हिन्दू अविभाजित परिवार जिनके एक या अधिक ऐसे सदस्य हैं जिनका स्वतन्त्र धन एक लाख रुपये से अधिक है।

बजट में इस का प्रावधान किया गया कि धन कर की देय राशि उस राशि के 5 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी जो शुद्ध सम्पत्ति के रूप में 1 लाख रु से अधिक है।

द्वितीय वर्ष 1978-79 के बजट में धन कर की दरों में कोई परिवर्तन नहीं किया गया।

1979-80 के बजट में 10 लाख रुपये से 15 लाख रु तक शुद्ध सम्पत्ति के खण्ड पर कर की दर 2.5 प्रतिशत से 3 प्रतिशत तथा 15 लाख रुपये से ऊपर के खण्ड पर 3.5 प्रतिशत से 5 प्रतिशत कर दी गई। 10 लाख रु तक के खण्डों पर कर-दरों पर कोई परिवर्तन नहीं किया गया। इसी प्रकार

दूसरे भाग में 5 लाख रुपये से 10 लाख रुपये तक की सम्पत्ति पर 2.5 प्रतिशत के स्थान पर 3 प्रतिशत और 10 लाख रु से अधिक की सम्पत्ति पर 3.5 प्रतिशत के स्थान पर 5 प्रतिशत तक कर की दरों में वृद्धि की गई।

1980-81 में कर की छूट सीमा 1 लाख रु से बढ़ाकर 1.5 लाख रु कर दी गई। ऐसे मामलों में जहाँ कर-योग सम्पत्ति इस सीमा से अधिक हो, कर-भार अपरिवर्तित रखा गया। वित्त मंत्री द्वारा कृषि-सम्पत्ति को धन-कर से मुक्त करने की घोषणा की गई।

1982-83 से बजट में निर्दिष्ट वित्तीय परिसम्पत्तियों में निवेश की उच्चतम सीमा को जो कर-मुक्त है, 1.5 लाख रुपये से बढ़ाकर 1.65 लाख रुपये कर दिया गया। चाय, कॉफी, रबड़ तथा इलायची के बगीचों को धन-कर से मुक्त कर दिया गया। करदाता के स्वामित्व के वाहन पर 30,000 रुपये के स्थान पर 75,000 की छूट दी गई। करदाता को अपना व्यवसाय चलाने के लिए आवश्यक उपकरणों पर 20,000 रुपये के स्थान पर 30,000 रुपये की छूट मिली। गैर-निवासी भारतीय नागरिकों तथा भारतीय मूल के विदेशियों को यदि वे विशिष्ट बचत प्रमाण-पत्रों (विदेशी मुद्रा) में धन लगाते हैं तो उन्हें भी धन-कर से मुक्त रखा गया है। नए पूँजी-निवेश बॉण्ड में लगाई गई राशि (बिना किसी अधिकतम सीमा के) भी धन-कर से मुक्त रखी गई।

1984-85 के बजट में धन-कर योग्य सम्पत्ति की सीमा में कोई वृद्धि नहीं की गई लेकिन मकानों की बढ़ती हुई कीमतों को ध्यान में रखते हुए 1 लाख रुपये तक के रिहायशी मकान की छूट बढ़ाकर 2 लाख रुपये कर दी गई। विशिष्ट वित्तीय परिसम्पत्तियों के सम्बन्ध में छूट की सीमा को भी 1.65 लाख रुपये से बढ़ाकर 2.65 लाख रुपये कर दिया गया। यूनिट ट्रस्ट के यूनिट्स पर 35,000 रु की अतिरिक्त छूट देने का प्रावधान किया गया। कुल मिलाकर यह छूट अब 3 लाख रु कर दी गई जबकि पहले यह 2 लाख रु थी। विशिष्ट सम्पत्तियों की सूची में औद्योगिक विकास बैंक में जमा राशि तथा राष्ट्रीय जमा योजना के अन्तर्गत जमा राशि को भी सम्मिलित कर लिया गया।

1985-86 के बजट में कीमतों में हुई वृद्धि को देखते हुए धन-कर की छूट सीमा बढ़ाकर 2.50 लाख रुपये कर दी गई और 2.50 लाख रुपये तक के निबल धन के सम्बन्ध में शून्य दर खण्ड की व्यवस्था की गई थी। नई दर अनुसूची के अन्तर्गत 2,50,001 रु से 10 लाख रुपये तक के खण्ड पर धन-कर की दर आधा प्रतिशत और 10 लाख रु से 20 लाख रु तक के खण्ड पर एक प्रतिशत रखी गई। इससे अधिक के खण्ड पर धन कर की दर 2 प्रतिशत जबकि पहले अधिकतम दर 5 प्रतिशत थी। एक मकान विनिर्दिष्ट वित्तीय परिसम्पत्तियों की, भारतीय यूनिट ट्रस्ट के यूनिटों और राष्ट्रीय जमा योजना के अन्तर्गत जमा राशियों के सम्बन्ध में इस समय जो अलग-अलग छूट सीमाएँ थीं उनके स्थान पर धन-कर आंकते समय 5 लाख रुपये की समेकित छूट सीमा रखी गई।

एक मकान के 2 लाख रुपये तक के मूल्य को धन-कर से छूट प्राप्त है। करदाता को 2,65,000 रु तक के कुल मूल्य की विनिर्दिष्ट वित्तीय परिसम्पत्तियों के सम्बन्ध में भी धन-कर से छूट पाने का हक है। भारतीय यूनिट ट्रस्ट के यूनिटों और राष्ट्रीय जमा योजना के अन्तर्गत जमा राशियों के सम्बन्ध में 35,000 रुपये की अतिरिक्त छूट दी जाती है। वित्त मंत्री ने अलग-अलग छूट सीमाओं के स्थान पर, जिनका योग 5 लाख रुपये है इन सभी परिसम्पत्तियों के सम्बन्ध में 5 लाख रुपये की समेकित छूट सीमा रखने का प्रस्ताव किया।

वर्ष 1989-90 के बजट में यह प्रावधान किया गया तथा राष्ट्रीय बचत योजना तथा जीवन बीमा निगम के एक्ज्युटी प्लान में लगा धन धन-कर से मुक्त रखा गया। पंजीकृत सप्लियर्स पर जो 1960 के सप्लियर्स पंजीकरण अधिनियम के तहत पंजीकृत थी, 3% की दर से धन कर देना निर्धारित था। वर्ष 1995-96 के बजट में 90 करोड़ रुपये का प्रावधान धन कर से रखा गया।

भारत सरकार को घन-कर से प्राप्त आय कुछ चुने हुए वर्षों में निम्नानुसार रही है—
(करोड़ रुपयों में)

वित्तीय वर्ष	आय
1960-61	8 15
1970-71	15 30
1980-81	67 40
1981-82	78 10
1982-83	85 00
1983-84	93 00
1984-85	100 00
1988-89	120 00
1989-90 (अनुमानित)	120 00
1994-95	98 03
1995-96	71 84
1996-97	75 85

व्यय कर

(Expenditure Tax)

व्यय कर जैसा कि नाम से ही प्रकट है व्यक्ति के उस व्यय पर लगाया जाता है जो वह अपने उपभोग के सम्बन्ध में करता है परन्तु वे व्यय जो उत्पादक होते हैं अथवा किसी अन्य रूप से उत्पादन में वृद्धि करते हैं इस कर के क्षेत्र में नहीं आते। सामान्यतः व्यक्ति द्वारा किया गया विनियोग खर्च इसकी सीमा से बाहर रहता है अतः यह उस द्रव्य पर कर है जो व्यक्ति उपभोग पर व्यय करता है। प्रो. काल्बोर ने इसके समर्थन में लिखा है— व्यय कर धनी वर्ग में अपव्यय को रोकने के लिए एक शक्तिशाली अस्त्र है। विलासिता के उपभोग पर यह प्रगतिशील कर अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए एक आदर्श यन्त्र है। भारत में व्यय पर प्रो. काल्बोर के सुझाव पर ही 'व्यय कर अधिनियम' 1957 के अन्तर्गत एक अप्रैल 1958 से लागू किया गया। इस कर से सरकार को आय के रूप में बहुत कम धनराशि प्राप्त हुई और साथ ही व्यय को नियन्त्रित करने में असफल रहा और प्रशासकीय निबन्धन के एक साधन के रूप में निष्प्रभावी सिद्ध हुआ अतः 1 अप्रैल 1963 से इसे समाप्त कर दिया गया। 1964-65 से इसे फिर लागू किया गया और 1 अप्रैल 1966 से पुनः इसे समाप्त किया गया।

व्यय कर से हुई प्राप्तियाँ 1958-59 में 64 लाख रुपये 1960-61 में 91 लाख रुपये 1964-65 में 44 लाख रुपये और 1966-67 में केवल 8 लाख रुपये थीं। 1966-67 के बजट में व्यय कर समाप्त कर दिया गया।

व्यय कर की प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार थीं—

- 1 यह कर केवल व्यक्ति और हिन्दू परिवारों पर ही लगाया जाता था।
- 2 आय कर देने वाली कम्पनियाँ इस कर से मुक्त थीं।
- 3 यदि किसी व्यक्ति का वार्षिक व्यय 30 000 रु तथा संयुक्त हिन्दू परिवार का व्यय (कर चुकाने के बाद) 36 000 रु से अधिक है तो वह कर देय था।
- 4 संयुक्त हिन्दू परिवार का कर्त्ता अपने लिए 30 000 रु की छूट और अपने परिवार के लिए प्रति व्यक्ति के लिए 3 000 रु की अतिरिक्त छूट ले सकता था परन्तु सम्पूर्ण परिवार के लिए 60 000 रु से अधिक की छूट नहीं मिल सकती थी।
- 5 यह प्रगतिशील कर था जो विभिन्न व्यय परतों के अनुसार वसूल किया जाता था।
- 6 व्यय कर लगाने से पूर्व कुछ महत्वपूर्ण कटौतियों की जाती थी और तब व्यय की मात्रा पर कर लगाया जाता था—(क) सरकारी अथवा स्थानीय सस्थाओं को दिया जाने वाला कर एवं शुल्क (ख) फौजदारी और दीवानी मुकदमों के लिए समस्त कानूनी व्यय (ग) माता पिता के पालन पोषण हेतु

अधिकतम 4,000 रु., (घ) विदेशी शिक्षा के लिए 80,000 रु. वार्षिक तक का व्यय, एव (ङ) स्वयं के, निर्मरों या परिवारों के अन्य सदस्यों के धिकित्सा सम्बन्धी व्यय जिनकी अधिकतम सीमा व्यक्ति के लिए 5,000 रु. और सयुक्त हिन्दू परिवार के लिए 10,000 रु. तक थी।

7. निम्न प्रकार के व्ययों को व्यय-कर से मुक्त रखा गया—(क) व्यापारिक कार्यों को पूरा करने के लिए गैर-व्यक्तिगत व्यय, (ख) सरकारी कार्यों को पूरा करने के लिए किया गया व्यय, (ग) अचल सम्पत्ति से सम्बन्धित व्यय, (घ) विभिन्न प्रकार के किए गए विनियोग, (ङ) ऋण एव व्याज का भुगतान, (च) भारतीय कुटीर उद्योगों की वस्तुओं पर किया गया व्यय, (छ) उपहार एव दान सम्बन्धी व्यय, (ज) चुनाव सम्बन्धी व्यय तथा (झ) परिवार के सदस्यों के जीवन, शिक्षा, स्वास्थ्य, विवाह आदि के बीमा प्रीमियम व्यय।

वर्ष 1987 में व्यय कर अधिनियम बनाया गया। 1988-89 में व्यय कर से 36 करोड़ रु. की आय हुई। वर्ष 1989-90 के बजट में व्यय कर से 66 करोड़ रुपये की आय होने का अनुमान है। 1989-90 के बजट में विलासी उपभोग को हलोल्लाहित करने के लिए होटल में किए गए व्यय पर 20 प्रतिशत व्यय कर लगाना निर्धारित किया गया। वर्ष 1994-95 में व्यय कर 210 करोड़ रुपये निर्धारित था। सरोधित अनुमान अनुसार 170 करोड़ रुपये निश्चित किया गया। वर्ष 1995-96 में 175 करोड़ रुपये व्यय कर निर्धारित था परन्तु प्राप्तिमें 216 17 करोड़ हुई और 1996-97 में 293.18 करोड़ रु की प्राप्ति हुई।

संघ सरकार के प्रत्यक्ष करों का मूल्योक्तन

(Evaluation of Direct Taxes of Union Govt.)

विश्व के अन्य देशों के समान भारत में सरकार के राजस्व में अभिवृद्धि की प्रवृत्ति रही है। ऐसा होना स्वाभाविक है क्योंकि सरकार के कार्यों का विस्तार होने के साथ-साथ धन की आवश्यकताएँ बढी हैं और राष्ट्रीय आय में वृद्धि होने के साथ-साथ सरकार की उपलब्ध राजस्व स्रोतों में वृद्धि हुई है। प्रत्यक्ष करों के मुकाबले परोक्ष करों या वस्तु-करों में वृद्धि की मात्रा अधिक रही है। फलस्वरूप निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्ग पर पडने वाले कर-भार में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है। फिर भी यह स्वीकार करना होगा कि समाज में व्याप्त आय की असमानताओं की समस्या को सुलझाने के लिए सरकार प्रयत्नशील रही है और इसीलिए प्रत्यक्ष कराधान के माध्यम के उत्तरोत्तर अधिक उपयोग करने की दिशा में कदम उठाए जाते रहे हैं। हाल के वर्षों में प्रत्यक्ष करों का कुल करो में योगदान बढाने और अप्रत्यक्ष करों का योगदान घटाने के व्यापक प्रयास किए गए हैं। इस सम्बन्ध में वर्ष 1995-96 का बजट प्रस्तुत करने से पूर्व भारत में 10वें वित्त आयोग की सिफारिशों को वित्त मंत्री डॉ. मनमोहन सिंह ने स्वीकार कर लिया तथा 1995-96 के बजट से क्रियान्वित किया गया। इस आयोग में सिफारिश की गई कि केन्द्र से राज्यों को निधियों का प्रवाह 1994-95 की 28,832 करोड़ रुपये से बढाकर (22 प्रतिशत) वर्ष 1995-96 में 35,055 करोड़ रुपये कर दी जाये।

संघ सरकार के अप्रत्यक्ष कर या वस्तु करारोपण

(Indirect Taxes or Commodity Taxation)

वस्तु करारोपण के अन्तर्गत उन करों का अध्ययन किया जाता है जो वस्तुओं के उत्पादन, प्रय-विक्रय, आयात-निर्यात आदि पर लगाए जाते हैं। ये कर अप्रत्यक्ष अथवा परोक्ष कर कहलाते हैं। आधुनिक कर-संरचना में इनका मुख्य स्थान है और लगभग प्रत्येक देश के वित्तीय साधनों में इनका विशेष महत्त्व है। चूँकि सरकार को इनसे अत्यधिक आय प्राप्त होती है, अतः इन करों को सोने के अण्डे देने वाली भुरगीँ माना जाता है। करारोपण के सिद्धान्तों और न्याय की दृष्टि से इन करों का इतना महत्त्व नहीं है जितना आर्थिक और सामाजिक दृष्टि से है। आर्थिक दृष्टि से ये सरकार की आय प्राप्ति के मुख्य साधन हैं जबकि सामाजिक दृष्टि से इनके माध्यम से हानिकारक वस्तुओं का उपभोग नियन्त्रित किया जा सकता है। इन करों से देश में वस्तुओं का उत्पादन प्रोत्साहित नहीं होता क्योंकि मूल्यों में वृद्धि होने से वस्तुओं का उपभोग कम होता जाता है। इन करों की प्रकृति प्रतिगामी होती है, विशेषकर उस स्थिति में जबकि यह ऐसी वस्तुओं पर लगाया जाए जिनका उपभोग अधिक किया जाता है।

अप्रत्यक्ष कर विनियम मुख्यतः वस्तुओं और सौदों पर लगाए जाने वाले कर सम्मिलित किये जाते हैं। सघ सरकार और राज्य सरकार दोनों द्वारा ही कर लगाये जाते हैं। सघ सरकार सीमा शुल्क अर्थात् वस्तुओं के आयात तथा निर्यात पर कर लगाती है। इनसे सरकारी आय तो प्राप्त होती ही है साथ ही विदेशी व्यापार की नीति के अन्तर्गत के रूप में आयात निर्यात पर सरकारी नियन्त्रण में भी वृद्धि होती है। जो वस्तुएँ देश में ही उत्पन्न की जाती हैं उन पर उत्पादन शुल्क (Excise Duty) लगाई जाती है। मदिरा और मादक पदार्थों को छोड़कर अन्य सभी वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क लगाने का अधिकार संविधान ने केन्द्रीय सरकार को दिया है। बिक्री कर राज्य सरकारों की आय का महत्वपूर्ण स्रोत है। राज्य सामान्य बिक्री कर (General Sales Tax) लगाते हैं जबकि अन्तर्राज्यीय बिक्रियों पर लगाये जाने वाले कर सघ सरकार की परिधि में हैं। वस्तुओं पर उत्पादन कर और बिक्री कर दोनों ही लगाये जा सकते हैं। लेकिन जिन वस्तुओं पर राष्ट्रीय उत्पादन शुल्क लगाया जाता है उन्हें या तो राज्य बिक्री कर से मुक्त कर दिया जाता है या उन पर रियायती दरों से करारोपण होता है। अन्य प्रवेश करों में स्टाम्प शुल्क, रजिस्ट्रेशन शुल्क, गण्डियों पर कर, मनोरंजन कर, बिजली कर और कुछ अन्य विविध कर (Miscellaneous Taxes) सम्मिलित हैं। गैर न्यायिक दस्तावेजों पर स्टाम्प शुल्क सघ और राज्य सरकार दोनों द्वारा ही लगाए जाते हैं। अन्य जिन करों का यहाँ उल्लेख किया गया है वे राज्य सरकारों द्वारा लगाए जाते हैं।

संघीय या केन्द्रीय उत्पादन शुल्क

(Union Excise Duties)

प्रो जे के मेहता के शब्दों में एक देश में जिस वस्तु का उत्पादन होता है उसका उत्पादन होने के बाद और उस वस्तु के उपभोक्ता तक पहुँचने से पूर्व उत्पादन की मात्रा पर जो कर लगाया जाता है उसे उत्पादन कर कहा जाता है। वस्तुओं और सेवाओं पर लगाए गए इन अप्रत्यक्ष करों का भार उपभोक्ताओं पर पड़ता है। ये कर बड़े सुविधाजनक होते हैं क्योंकि उपभोक्ता वर्ग से ये कर वस्तु को खरीदते समय ही वस्तु का मूल्य बढ़ाकर वसूल कर लिए जाते हैं और करदाताओं को सामान्यतः यह मालूम नहीं पड़ता है कि वह कर चुका रहा है। इन करों को विलासिताओं पर लगाया जाए तो वे आय की असमानताओं को दूर करने में सहायक सिद्ध होते हैं। ये कर पर्यटन रूप में उत्पादक होते हैं क्योंकि इनसे सरकार को काफी आय प्राप्त होती है। दूसरी ओर इन करों के अवगुण भी हैं। अप्रत्यक्ष कर होने से इनका भार अधिकांशतः निर्धनों पर पड़ता है। ये कर वस्तुओं के मूल्य बढ़ाकर उनकी माग कम कर देते हैं जिससे उत्पादन हतोत्साहित होता है। फलस्वरूप देश के आर्थिक जीवन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की आशंका रहती है। इन करों में न्याय और लोचपूर्णता के सिद्धान्त का पालन साथ साथ नहीं किया जा सकता।

संविधान के अनुसार सघ सरकार शराब, अपीम, भाग और अन्य नशीली वस्तुओं को छोड़कर भारत में उत्पन्न किए गए अन्य सभी पदार्थों पर उत्पादन शुल्क या उत्पादन कर लगाती है। चिकित्सा और श्रृंगार प्रसाधनों की ऐसी वस्तुओं पर जिनमें शराब तथा कुछ नशीले पदार्थों का अंश विद्यमान रहता है, करारोपण केन्द्रीय सरकार ही करती है लेकिन इन करों का संग्रह राज्यों द्वारा किया जाता है और राज्यों द्वारा ही उनकी प्राप्ति रक्ख ली जाती है। अन्य केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों की प्राप्ति केन्द्र और राज्यों के बीच विभाज्य होती है।

भारत में केन्द्रीय उत्पादन शुल्क 1930 तक अधिक महत्वपूर्ण नहीं रहे। इनका विकास मुख्यतः 1930 के बाद ही हुआ और 1934 में चीनी, दियासलाई, इस्पात, पिण्डों पर अनेक उत्पादन कर लगाए गए। द्वितीय महायुद्ध काल में उत्पादन करों के क्षेत्र में और वृद्धि हुई तथा टायर, वनस्पति पदार्थ, तन्हाऊ, चाय, कॉफी तथा सुपारी पर उत्पादन शुल्क लगाए गए। 1949 में मिल के बने वस्त्रों पर पुनः उत्पादन शुल्क लगा दिया गया। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद तो केन्द्रीय उत्पादन शुल्क सरकारी राजस्व का एक महत्वपूर्ण स्रोत बन गया। भारत में निर्मित अनेक तरह की वस्तुओं पर यह शुल्क लगता है। अतः छोटे निर्माताओं को छोड़कर शेष सभी को इस शुल्क के नियमों का पालन करना पड़ता है। केन्द्रीय उत्पादन शुल्क विभाग राजस्व इकट्ठा करने में सीमा शुल्क विभाग से भी अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। वास्तव में यह विभाग केन्द्रीय सरकार को सबसे अधिक कर इकट्ठा करके देता

है। इसके अलावा केन्द्रीय उत्पादन शुल्क प्रशासनिक, आर्थिक और सामाजिक उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायता देता है। यह उद्देश्य है—कुटीर और छोटे उद्योगों को प्रोत्साहन देना, शान-शौकत के रहन-सहन और उपभोग को निरुत्साहित करना और गैर-जसुरी वस्तुओं की खपत की रोकथाम करना।

केन्द्रीय या संघीय उत्पादन शुल्क से आय

केन्द्रीय अथवा संघीय उत्पादन शुल्क (या सघ उत्पादन शुल्क) की कुल प्राप्ति में 1960-61 से लेकर 1989-90 के बजट तक 52 गुना से अधिक वृद्धि हुई है जबकि राज्यों का हिस्सा घटाकर केवल केन्द्रीय सरकार के हिस्से को ले तो इसी अवधि में लगभग 40 गुना वृद्धि हुई है। 1960-61 में कुल केन्द्रीय उत्पादन शुल्क 416 करोड़ रुपये प्राप्त हुआ था जिसमें राज्यों का हिस्सा 75 करोड़ रुपये घटाने के बाद केन्द्रीय सरकार का हिस्सा 341 करोड़ रुपये रहा था। 1989-90 (ब) में कुल सघ उत्पादन शुल्क 22,702 करोड़ रुपये अनुमानित किया गया है जिसमें राज्यों का हिस्सा 9310 करोड़ रुपये घटाने के बाद केन्द्रीय सरकार का हिस्सा 13,392 करोड़ रुपये आँका गया। वर्ष 1995-96 में यह बढ़ाकर 42,780 करोड़ रुपये किया गया। इसके अतिरिक्त कुछ घुने हुए वर्षों में सघ उत्पाद शुल्क से केन्द्रीय सरकार को प्राप्ति का धोरा निम्न सारिणी से स्पष्ट किया गया है—

केन्द्रीय उत्पादन शुल्क से प्राप्त आय

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	केन्द्रीय उत्पादन शुल्क	राज्यों का अंश	केन्द्रीय सरकार का अंश
1960-61	416	75	341
1970-71	1759	390	1369
1980-81	6500	2777	3723
1981-82	7429	3240	4181
1982-83	8302	3492	4810
1983-84	10125	4057	6068
1984-85	11167	4525	6642
1988-89	18548	7919	10629
1989-90	22702	9310	13392
1994-95	36700	-	-
1994-95 (संशोधित)	36900	-	-
1995-96	42780	-	-

सघ उत्पाद शुल्कों से कुल कर-राजस्व का लगभग आधा भाग प्राप्त होता है। यह केन्द्रीय सरकार का बहुत ही महत्वपूर्ण कर-राजस्व स्रोत है।

केन्द्रीय उत्पादन-कर या सघ उत्पादन शुल्क की प्राप्ति सघ एवं राज्य सरकारों के बीच विभाज्य होती है। आज भारत सरकार 100 से भी अधिक वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क लगाती है। प्रथम वित्त आयोग की सिफारिश पर तम्बाकू, दियासलाई तथा वनस्पति तेलों पर लगाए जाने वाले उत्पादन-कर सघ तथा राज्य सरकारों के बीच बाँटे जाते हैं। दूसरे वित्त आयोग ने धीनी घाय कहवा, कागज, वनस्पति तेलों पर लगने वाले उत्पादन-करों को भी उन करों की सूची में जोड़ दिया जिनकी प्राप्ति सघ तथा राज्य सरकारों के मध्य बाँटी जाती है। तीसरे वित्त आयोग ने यह विभाज्य उत्पादन करों की सूची 8 से बढ़ाकर 35 कर दी। चौथे वित्त आयोग के सुझाव पर सभी वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क का 20 प्रतिशत राज्य सरकारों में वितरित कर दिया गया। चौथे तथा पाँचवें आयोग ने सभी वस्तुओं पर प्राप्त उत्पादन कर में राज्यों को हिस्सेदार मान लिया बाहे उन करों से सरकार को कितनी ही आय प्राप्त होती हो। प्रथम वित्त आयोग ने संघीय उत्पादन शुल्क में से राज्यों का भाग 40 प्रतिशत द्वितीय आयोग ने इसे घटाकर 25 प्रतिशत तथा तीसरे आयोग ने इसे घटाकर 20 प्रतिशत कर दिया। छठे वित्त आयोग की सिफारिश के पश्चात् राज्यों को दिए जाने वाले उत्पादन शुल्क का 75 प्रतिशत भाग जनसंख्या के आधार पर 25 प्रतिशत भाग सामाजिक तथा आर्थिक पिछड़ेपन के आधार पर दिया जाता था। सातवें वित्त आयोग ने बिजली पर उत्पादन-शुल्क से प्राप्त सम्पूर्ण शुद्ध आय 1979-80 से

उन राज्यों को देने की सिफारिश की जहाँ से वह सम्बन्धित है। अन्य सभी वस्तुओं पर लगे उत्पादन शुल्क से प्राप्त राशि में से राज्यों को दिया जाने वाला भाग 40 प्रतिशत कर दिया।

बजट में संघीय उत्पाद शुल्क

वर्ष 1994-95 में संघ उत्पाद शुल्क 36,700 करोड़ रुपये का अनुमान लगाया गया था। इसे संशोधित कर वर्ष 1994-95 में 36,900 करोड़ रुपये किया गया तथा वर्ष 1995-96 में 42,780 करोड़ रुपये लगाया जाना निर्धारित किया गया। उत्पादन शुल्क में माडवेट (MODVAT) योजना में, जो कि 1986 में लागू की थी, अनेक परिवर्तन किए गए हैं। 1996-97 में MODVAT को कपड़ा क्षेत्रों में बढ़ाया गया है ताकि कपड़ा उद्योग के आधुनिकीकरण एवं पुनरुत्थान में सहायता मिले। दैनिक उपभोग की अनेक मदों पर शुल्क दरें कम की गई हैं एवं बहुत अधिक खपत वाली वस्तुओं को उत्पादित शुल्क से छूट प्रदान की गई है।

नवे वित्त आयोग की सिफारिशें

नवे वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि कुल संघीय उत्पादक शुल्क में से राज्यों को 40 प्रतिशत हिस्सा वितरित किया जायेगा। कुल राशि के 40 प्रतिशत के वितरण के सम्बन्ध में नवे वित्त आयोग ने निम्न सिफारिशें की हैं—

1 25 प्रतिशत भाग का वितरण राज्य की 1971 के जनसंख्या को आधार मानकर किया जायेगा।

2 12.5 प्रतिशत भाग का वितरण आय समायोजित कुल जनसंख्या (IAIP) के आधार पर किया जायेगा।

3 12.5 प्रतिशत हिस्से का वितरण इस आधार पर होगा कि राज्य में गरीबी की रेखा के नीचे जीवनयापन करने वालों का अनुपात कितना है।

4. शेष 50 प्रतिशत हिस्सा अधिकतम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य (पंजाब) की प्रति व्यक्ति आय से राज्य की प्रति व्यक्ति आय की दूरी कितनी है तथा इस दूरी का 1971 की जनसंख्या से गुणा क्या है।

इसके अतिरिक्त संघीय उत्पाद शुल्कों का 5 प्रतिशत हिस्सा उन राज्यों में वितरित किया जायेगा जिनके बजट में घाटा है। अतः नवे वित्त आयोग ने कुल संघीय उत्पाद शुल्कों का 45 प्रतिशत हिस्सा राज्यों में बाँटा है।

सीमा शुल्क

(Custom Duties)

ऐतिहासिक दृष्टि से सीमा-शुल्क सत्तार में सबसे पुराना कर है। आरम्भ में यह कर व्यापारियों के व्यावसायिक लाभों पर लगाया जाता था आज इसे उत्पादन कर की भाँति वस्तुओं पर लगाया जाता है। सीमा-शुल्क में दो प्रकार के कर शामिल होते हैं—आयात-कर (Import Duties) एवं निर्यात-कर (Export Duties)। इन दोनों करों का प्रत्येक देश की कर-संरचना में बड़ा महत्वपूर्ण स्थान है। विकासशील देशों में कच्ची सामग्री खनिज पदार्थों और देश के प्राकृतिक साधनों को सुरक्षित रखने के लिए इन वस्तुओं के निर्यात पर कर लगाए जाते हैं। ये कर उन वस्तुओं पर भी लगाए जाते हैं जिनकी माँग बेलोघदर होती है। कभी-कभी ये कर केवल आय प्राप्ति के उद्देश्य से ही लगाए जाते हैं। निर्यात-करों को बड़ी सावधानी और सोच-विचार के बाद लगाना होता है क्योंकि इनके लगाने से देशी उत्पादक विदेशों से प्रतियोगिता कर सकने की स्थिति में नहीं रहते। आयात-कर मुख्यतः दो उद्देश्यों से लगाए जाते हैं—(1) विदेशी वस्तुओं के उपभोग को रोकने के लिए एवं (2) यान्त्रिक उद्योगों की विदेशी प्रतियोगिता से रक्षा करने के लिए। आयात करों का एक अन्य उद्देश्य आय प्राप्त करना भी है। केन्द्रीय सरकार को इन करों से भारी आय प्राप्त हो सकती है।

सीमा शुल्क दो आधारों पर लगाए जाते हैं—(ख) वस्तु के मूल्य पर लगाये गये कर को मूल्यानुसार कर (Advalorem Duty) कहते हैं एवं (ख) वस्तु के परिमाण के अनुसार लगाये कर को

'विशिष्ट कर' (Specific Duty) कहते हैं। जब सीमा शुल्क मूल्य के आधार पर लगाए जाते हैं तो इन्हें प्रगतिशील रखा जाता है और जब इन्हें दूसरे आधार पर लगाया जाता है तो वस्तुओं की मात्रा, संख्या, आकार एवं भार आदि को देखकर कर की दर तय की जाती है। दूसरे आधार पर लगाया गया कर प्रतिगामी होता है, क्योंकि जो कर वस्तुओं की मात्रा और भार के अनुसार लगाये जाते हैं वे उपनोक्ताओं से वसूल कर लिए जाते हैं। प्रथम प्रकार के करों को निश्चित करना सरल नहीं होता क्योंकि अधिकांश वस्तुएँ ऐसी होती हैं जिनके मूल्य को राष्ट्र सुगमतापूर्वक नहीं आँक सकता। इसलिए इनकी व्यवस्था बहुत कठिन होती है। इसके विपरीत विशिष्ट शुल्क (Specific Duty) बड़ी सुगमता से निश्चित किए जा सकते हैं। इनकी व्यवस्था भी इतनी जटिल नहीं होती और इनकी दरें भी निश्चित होती हैं।

सीमा शुल्क का भार, वस्तुओं पर लगे हुए अन्य करों की भाँति आयातकर्ता व निर्यातकर्ता देशों की वस्तुओं की माँग और पूर्ति की सापेक्षिक लोभों पर निर्भर करता है। यदि किसी देश की माँग दूसरे देशों की वस्तुओं के लिए विदेशों की माँग की अपेक्षा अधिक लोभदार है तो कर-भार दूसरे देशों पर पड़ेगा किन्तु यदि माँग बेलोभदार है तो उसी देश पर पड़ेगा।

भारतीय वित्त व्यवस्था में सीमा शुल्क का महत्वपूर्ण स्थान है। मुस्लिम शासन काल में इसकी दर बहुत नीची थी। ब्रिटिश नीति अन्य देशों के आयात को हतोत्साहित करने की और ब्रिटिश आयात को प्रोत्साहित करने की रही है। अंग्रेजों ने विभिन्न वस्तुओं पर आयात और निर्यात-करों की विभिन्न दरें रखकर वस्तुओं में भेदपूर्ण नीति अपनाने की प्रथा जारी कर दी। 1857 में अपनी वित्तीय कठिनाइयों को दूर करने के लिए ब्रिटिश सरकार ने सीमा शुल्क की दरें बढ़ा दीं। प्रथम महायुद्ध के शुरू होते ही इन करों में और भी वृद्धि कर दी गई। प्रथम महायुद्ध के बाद 1922 में सर्वप्रथम इन करों को लगाने का उद्देश्य संरक्षण देना रखा गया और सभी आयात करों में सामान्यतः 4 प्रतिशत की वृद्धि कर दी गई। 1922 में भारत में ओटावा व्यापार समझौते को स्वीकार करते हुए साम्राज्य अधिमान (Imperial Preference) की नीति को अपना लिया जिसके अनुसार सीमा शुल्क की दरों में कुछ विशेष परिवर्तन किए गए जो इंग्लैण्ड के पक्ष में थे। बाद में विभिन्न देशों से होने वाले व्यापार समझौते भी भारत के पक्ष में केवल दिखावाटी ही थे। द्वितीय महायुद्ध काल में सामान्य रूप से सभी वस्तुओं पर सीमा शुल्क में पुनः वृद्धि कर दी गई।

स्वतन्त्र भारत के नवीन संविधान के अन्तर्गत देश के हित में सीमा शुल्कों में आवश्यक परिवर्तन किया गया। कुछ वस्तुओं पर नये निर्यात-कर लगाए गए और अनेक वस्तुओं पर नए आयात करों का आरोपण हुआ। कुछ पर सीमा शुल्क बढ़ाए गए तो कुछ पर कम कर दिए गए। संविधान के अन्तर्गत निर्यात-करों सहित सीमा कर पूर्ण रूप से सध सरकार को सौंप दिए गए और राज्यों के बीच उनके वितरण की कोई व्यवस्था नहीं की गई।

राजकोषीय आयोग (1949)—भारतीय उद्योगों को संरक्षण प्रदान करने के लिए सरकार ने 1949 में राजकोषीय आयोग की नियुक्ति की जिसने उद्योगों को तीन वर्गों में विभाजित किया—

(i) सुरक्षा एवं सैनिक महत्व के उद्योग—इनको संरक्षण प्रदान करना परगण्यक बताया गया।

(ii) आधारभूत उद्योग—इनके विषय में यह निश्चय करने का निर्णय तत्काल अधिकारियों को दिया गया कि कौन-कौन से उद्योग इस वर्ग में सम्मिलित किए जाएँ और कितने समय के लिए व कितनी मात्रा में इनको संरक्षण दिया जाए।

(iii) अन्य उद्योग—इनके बारे में यह कहा गया कि इन्हें यह सोच-समझ कर संरक्षण प्रदान किया जाए कि (क) इससे उद्योग को क्या लाभ होगा और उद्योग विशेष में अपने पैरों पर खड़ा होने की समस्या भविष्य में उत्पन्न होगी या नहीं (ख) क्या उद्योग विशेष को संरक्षण प्रदान करना राष्ट्रीय हित में होगा और उस पर किए जाने वाले व्यय का भार समाज पर अधिक तो नहीं पड़ेगा।

आयोग ने शिशु उद्योगों के लिए सरक्षण की सिफारिश की लेकिन यह भी कहा कि कच्ची सामग्री तथा स्थानीय बाजार की उपलब्धता सरक्षण प्रदान करने के लिए आवश्यक शर्तें नहीं मानी जानी चाहिए। आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि सरक्षण सम्बन्धी प्रश्नों की जाँच-पड़ताल करने के लिए तथा अन्य सम्बन्धित विषय के लिए एक स्थायी तटकर आयोग नियुक्त किया जाए। भारत सरकार ने आयोग की सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और उन्हें व्यावहारिक रूप में प्रदान किया।

कर-जाँच आयोग के सुझाव—भारत में व्यापार तथा तटकर प्रशुल्को सम्बन्धी सामान्य समझौते (General Agreement on Tariffs and Trade—GATT) को स्वीकार किया था जिसके अनुसार भारत को मशीनों तथा विभिन्न प्रकार की उपभोक्ता वस्तुओं पर लगे आयात करों में विभिन्न देशों को छूट प्रदान की गई थी। निर्यातों पर भी छूट दी गई थी। केवल 1952-53 में ही इस नीति के कारण भारत सरकार को लगभग 85 लाख रुपए की हानि हुई थी। अतः करारोपण जाँच आयोग ने यह सिफारिश की कि भविष्य में भारत को अपनी आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर समझौते पर पुनः विचार करना चाहिए। सीमा शुल्क के सम्बन्ध में कर-जाँच आयोग ने और भी अनेक सिफारिशों की जो संक्षेप में निम्न थीं—(i) आयातकरों की दरों को बढ़ाकर अधिक आय प्राप्त करना सम्भव नहीं है (ii) आयात नियन्त्रण नीति में निरन्तर परिवर्तन किये जाने चाहिये ताकि आय प्राप्त हो सके (iii) विदेशों से व्यापारिक समझौते करते समय सरकार व्यापारिक दृष्टिकोण के साथ-साथ के आय प्रश्न को भी दृष्टि में रखे (iv) निर्यात करों से प्राप्त होने वाली आय को कुछ ही उद्योगों के विकास पर व्यय न करके समस्त उद्योगों के विकास पर व्यय किया जाना चाहिए (v) निर्यात करों का उपयोग निर्यात में नियन्त्रण रखने के लिये किया जाना चाहिये और विदेशी मूल्य वृद्धि से अर्थव्यवस्था की रक्षा की जानी चाहिये एवं (vi) निर्यात करों में विविधता लाई जानी चाहिए ताकि अधिक आय प्राप्त हो सके।

केन्द्रीय सरकार के मूल्यवार आयात कर (Advalorem Excise Duties) सामान्यतया 3 से 4 प्रतिशत के बीच रहे हैं पर कुछ विलासिता के पदार्थों और देश में ही बड़े पैमाने पर उत्पादित पदार्थों पर कर की दरें अपेक्षाकृत ऊँची रही हैं। कुछ खाद्य पदार्थों उद्योगों के कच्चे माल कृषि यन्त्रों विशिष्ट प्रकार की मशीनों आदि पर या तो बहुत नीची दरों से कर लगाए जाते रहे हैं या उन्हें कर-मुक्त ही रखा गया है। केन्द्र सरकार को अधिकार है कि वह किसी भी वस्तु को पूर्णतः या अंशतः आयात शुल्क दर से मुक्त कर दे। भारत सरकार के निर्यात करों के उद्देश्य पिछले कुछ वर्षों में राजस्व प्राप्ति के अलावा मुख्यतः ये रहे हैं—स्फीति को नियन्त्रित करना आन्तरिक बाजार में मूल्य स्थिरता भारतीय विनिर्माण (Indian Manufacture) में प्रयुक्त किए जाने वाले कच्चे माल के निर्यात को रोकना आदि।

गत कुछ वर्षों से भारत के भुगतान सन्तुलन को सुधारने के लिए निर्यात को प्रोत्साहन देने के काफी प्रयत्न किए जा रहे हैं और इस दृष्टि से बहुत से निर्यात कर या तो घटा दिए गए हैं अथवा समाप्त कर दिए गए हैं। इस बात का भी पर्याप्त ध्यान रखा जाता है कि अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में भारतीय माल की प्रतियोगी स्थिति बिगड़ न जाए। यह भी मूल्यांकन किया जाता है कि निर्यात व्यापार पर निर्यात के क्या प्रभाव पड़ रहे हैं।

झा समिति (1978) ने यह विचार प्रकट किया था कि आयात शुल्कों का वर्तमान स्तर बहुत ऊँचा है फलस्वरूप ऊँची लागत वाले अनाधिक उद्योग उत्पन्न हो गए हैं। मध्यवर्ती वस्तुओं तथा मशीनों पर आयात-शुल्क को नीचे स्तर पर लाने की आवश्यकता है। इससे पर्याप्त आय की हानि की सम्भावना है अतः यह टुकड़ों में किया जाए। इस हानि की आंशिक पूर्ति आयातों के परिमाण में वृद्धि से और अपेक्षाकृत अधिक घरेलू उत्पादन से प्राप्त आय से हो सकेगी। झा समिति ने यह सिफारिश की कि अब जबकि देश में विदेशी विनिर्माण की कोई समस्या नहीं है यह एक अच्छा अवसर है कि हम आयात शुल्कों का पुनरीक्षण करें।

सीमा शुल्क से प्राप्ति

सीमा शुल्क सघ सरकार की आय का एक बहुत ही प्रमुख स्रोत है। 1950-51 (लेखे) में इन करों से भारत सरकार को 157 करोड़ रुपए की आय हुई थी जबकि 1985-86 (ब) में इनसे

8,168 करोड़ रुपये की आय अनुमानित की गई। इस प्रकार 1950-51 की तुलना में सीमा शुल्को से प्राप्तियों लगभग 22 गुना बढ़ी है। निम्न सारिणी से कुछ घुने हुए वर्षों की प्राप्तियों का ब्योरा स्पष्ट होगा—

सीमा शुल्को से प्राप्त आय

वित्तीय वर्ष	कुल आय (करोड़ रु में)
1950-51	157
1960-61	163
1970-71	524
1980-81	3,409
1981-82	4,300
1982-83	4,990
1983-84	5,879
1984-85	7,100
1988-89	15,812
1989-90	17,880
1994-95	25,200
1994-95 (संशोधित)	26,450
1995-96	29,500

भारत का निर्यात करों की तुलना में आयात-करों से अधिक आय होती है। 1984-85 के बजट में आयात शुल्को से ₹ 505.60 करोड़ रुपये तथा निर्यात शुल्को से 71.16 करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान था। संशोधित बजट के अनुसार दोनों ही राशियाँ सामान्य रूप से अधिक रहीं। पिछले कुछ वर्षों में निर्यात वृद्धि के उद्देश्य से निर्यात शुल्को को घटाया या हटाया गया है। आयात शुल्क विभिन्न आयातित वस्तुओं पर लगाए जाते हैं। शराब, सिगरेट, कृत्रिम रेशम की वस्तुएँ, रेशमी मौजे, मोटरगाड़ियाँ, घड़ियाँ, रासायनिक पदार्थ, मिट्टी का तेल, मशीनों में लगाने तथा चलाने का तेल, स्टेनलेस स्टील की प्लेटें, मशीनरी, सूखे फल, कार्बनिक सोडा, इस्पात के तार, छपाई, लेखन-सामग्री तथा लोहे-इस्पात इत्यादि की वस्तुएँ आयात करों के अन्तर्गत आती हैं। भारत में विदेशी मुद्रा की बहुत आवश्यकता है अतः निर्यात को विभिन्न प्रकार से प्रोत्साहन दिये जाते हैं।

वर्ष 1993-94 में केन्द्र सरकार द्वारा निबल राजस्व 53,449 करोड़ रुपये था। 1994-95 में यह बढ़कर 62,742 करोड़ रुपये हुआ। वर्ष 1994-95 में संशोधित अनुमान में यह राशि बढ़कर 64,988 करोड़ रुपये कर दी गई। वर्ष 1995-96 का बजट अनुमान लगाया गया उसमें कर राजस्व (निबल) में 74,374 करोड़ रुपये में प्रत्याश रखे गये थे।

भारत में केन्द्र और राज्य सरकारों की आय की प्रमुख प्रवृत्तियाँ और भारत के विशेष सन्दर्भ में एक विकासशील अर्थ-व्यवस्था की कर-संरचना में मुख्य परिवर्तन

(Main Trends in the Revenues of the Central and State Governments in India & Major Changes in the Tax-Structure of a Developing Economy with Special Reference to India)

भारतीय सविधान की धारा—घन एकत्र करने तथा व्यय करने का अधिकार केन्द्र और राज्यों के बीच बाँटा गया है। इसलिए देश में एक से अधिक बजट तथा एक से अधिक राजकोष (सरकारी खजाने) हैं। केन्द्र तथा राज्यों के राजस्व के स्रोत भिन्न-भिन्न हैं।

केन्द्रीय सरकार की आय की प्रमुख प्रवृत्तियाँ (Main Trends in the Revenues of Central Govt.)

केन्द्रीय सरकार की आय के स्रोतों को दो भागों में बाँटा गया है—

(अ) आय के कर-साधन तथा

(ब) आय के गैर-कर साधन।

आय के कर-साधनों का आशय केन्द्रीय सरकार द्वारा लगाए गए करों से आय तथा गैर-कर साधनों का अर्थ राजकीय उद्योगों से प्राप्त आय से है।

(क) केन्द्रीय सरकार की आय के कर-साधन

(Tax-Sources of the Revenues of Central Govt.)

केन्द्रीय सरकार की आय के मुख्य कर-स्रोत हैं—आय-कर, निगम-कर, धन-कर, केन्द्रीय-उत्पाद शुल्क, सीमा शुल्क इत्यादि।

केन्द्रीय सरकार कर-आगम की मुख्य प्रवृत्तियों को निम्नानुसार रखा जा सकता है—

1 सरकार के कर-आगम में निरन्तर वृद्धि हुई है। सघ सरकार की शुद्ध अथवा निबल कर-आय 1950-51 में 357 करोड़ रुपये से बढ़कर 1993-94 (स) में 54,473 करोड़ रुपये हो गई और 1994-95 के बजट में यह 62,742 करोड़ रुपये अनुमानित की गई है। इस प्रकार निबल कर-राजस्व में 1950-51 की तुलना में लगभग 153 गुना वृद्धि हुई है। विकास-व्यय एवं मुद्रास्फीति के बढ़ते हुए भार के कारण कर-भार में अत्यधिक वृद्धि की प्रवृत्ति स्वाभाविक है।

2 कर-राजस्व में प्रत्यक्ष करों का प्रतिशत घटता गया है जबकि अप्रत्यक्ष या परोक्ष कराधान में निरन्तर वृद्धि हुई है। अप्रत्यक्ष कराधान अब केवल राजस्व एकत्र करने का साधन नहीं है बल्कि इसका प्रयोग सरकार के बहुमुखी आर्थिक और सामाजिक उद्देश्यों को प्राप्त करने के साधन के रूप में किया जाता है। अप्रत्यक्ष कराधान के द्वारा समाज के सम्पन्न वर्ग के उपभोग को नियन्त्रित करने, निर्यात

योग्य वस्तुओं में वृद्धि करने और कुछ क्षेत्रों में होने वाले अत्यधिक मुनाफे को कम करने का प्रयास किया जा रहा है। प्रत्यक्ष करों से केन्द्र को लगभग 28% भाग ही प्राप्त होता है। यह स्थिति अमेरिका, कनाडा, जापान आदि देशों में पाई जाने वाली स्थिति के प्रतिकूल है जहाँ प्रत्यक्ष कर 55 से 65 प्रतिशत है। कुछ अन्य देशों में स्थिति 50-50 है। घरोल करों पर बढ़ती हुई निर्भरता का कारण देश की निर्धनता है जिसमें आय और सम्पत्ति के निम्न स्तर है।

3 विभिन्न अप्रत्यक्ष करों में उत्पादन शुल्क का भाग आय के अकेले साधन के रूप में सबसे अधिक है। यह पिछले कुछ अर्धों में 60 से 65% रहा है जबकि 1955-56 में यह गगन लगभग 35 प्रतिशत ही था।

4 प्रत्यक्ष करों के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण प्राथमिकता है—विकास उत्पादकता और मूल्य के वातावरण का निर्माण करना। प्रत्यक्ष कराधान की जो प्रणाली इन उद्देश्यों की पूर्ति में सहायक सिद्ध हो सकती है उससे कर-अनुपालन भी बेहतर होगा और यह अधिक न्यायोचित भी होगी।

5 भारत में निगम-कर की साविकिक दर ऊँची है लेकिन विभिन्न छूटों के कारण इसकी प्रभावी दर काफी कम है। कुल मिलाकर छूट का समुक्त प्रभाव यह होता है कि कर आधार सकुचित हो जाता है।

6 केन्द्रीय करों में से राज्यों को दिया जाने वाला प्रतिशत कम होता जा रहा है। यही कारण है कि दसवें वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि सीमा शुल्कों तथा निगम करों से होने वाली आय को विभाजनीय ससाधनों में शामिल कर लिया जाये जो केन्द्र एवं राज्यों के बीच बाँटे जाते हैं। इससे राज्यों की और ससाधनों का अभिक प्रवाह हो सकेगा। दसवें वित्त आयोग के अध्यक्ष श्री के. सी. पटेल ने अपनी 364 पृष्ठों की रिपोर्ट 26 नवम्बर 1994 को राष्ट्रपति को प्रस्तुत कर दी। आयोग की सिफारिशें 1 अप्रैल 1995 से अगले 5 वर्षों के लिये होंगी।

7 विकास और योजनाओं के लिए वित्तीय आवश्यकताओं में वृद्धि के साथ ही राष्‍ट्र प्रतिरक्षा की वित्तीय आवश्यकताएँ भी पिछले दशक में बढ़ी हैं। इन साधनों का संचयन मुख्यतः अतिरिक्त करारोपण से ही किया जाना है। पिछले वर्षों में कर-व्यवस्था में काफी विस्तार किया गया है ताकि देश के आर्थिक विकास और रक्षा के लिए करों का अधिकाधिक दोहन किया जा सके। सन् 1989-90 के बजट अनुमान के अनुसार सकल कर राजस्व की राशि केवल 50,875 करोड़ रुपये थी जो बढ़कर 1994-95 के बजट अनुमान के अनुसार 87,136 करोड़ रुपये हो गई है।

8 केन्द्रीय वित्त मन्त्री द्वारा 1995-96 के बजट में कराधान की प्रणाली का सरलीकरण करने की घोषणा की गई। वैयक्तिक आय कर की दर अनुसूची को पुनर्गठित किया गया और सभी श्रेणियों के निगम फिन् (Non Corporate) करदाताओं के मामले में आय-कर पर अधिकार को समाप्त किया गया। प्रस्तावित सशोधनों से वैयक्तिक आयों पर आय-कर की अधिकतम सीमा दर 40 प्रतिशत कर दी गई है।

9 सरकार पिछले कुछ वर्षों में इसके प्रति विशेष जागरूक रही है कि अधिकांश जनता गरीबी की रेखा से नीचे जीवन बिता रही है और आय की विषमताओं को घटाकर कम से कम कर देगा होगा। इसीलिए कर-नीति को ऐसा मोड़ दिया जा रहा है जिससे आर्थिक विषमताएँ कम हों। विलास सामग्री पर अधिक करारोपण की प्रवृत्ति बढ़ी है। कर-नीति का एक उद्देश्य यह रहा है कि साधनों को व्यर्थ तथा अनुपादक कार्यों की ओर से हटाकर उत्पादक प्रयोजनों के लिए रखा जाए। कर-नीति के द्वारा ऐसी वस्तुओं के उपभोग को भी निरुत्साहित किया जाए तो निश्चय ही लोगों के स्वास्थ्य को हानि पहुँचती है। कर-नीति का यह उद्देश्य भी रहा है कि कृषि उत्पादन को बढ़ावा देकर और उत्पादन की श्रम-प्रधान तकनीकों को प्रोत्साहन देकर तथा मछे उद्योगों के सम्बन्ध में लघु और कुटीर उद्योगों की प्रतियोगी क्षमता बढ़ाकर बेरोजगारी और कम-रोजगारी को खत्म किया जाए।

10 आय-कर केन्द्रीय उत्पादन-शुल्क निगम-कर और सीमा शुल्क केन्द्रीय कर-राजस्व के प्रमुख स्रोत रहे हैं। केन्द्रीय उत्पादन शुल्क ही केन्द्रीय सरकार के कर-राजस्व का आधे से अधिक भाग प्रदान करता है। दूसरी ओर जायदाद-कर सम्पत्ति-कर उपहार-कर धन-कर आदि से अधिक आय की प्राप्ति नहीं हुई है। इनमें सम्पत्ति-कर ही एक ऐसी मद है जिससे भविष्य में अधिक आय की अपेक्षा की जा सकती है।

11 करारोपण का विस्तार करने के साथ-साथ सरकार यथासम्भव इस बात के प्रति सजग रही है कि निजी क्षेत्र की बचत प्रेरणा को अनुचित आघात न पहुँचे। सरकार का यह प्रयत्न भी रहा है कि कर-आगम से आय और धन के न्यायपूर्ण वितरण को प्रस्थापित किया जाए।

12 ऐसे कर लगाने की प्रणाली पर बल दिया जाने लगा है जिसमें मूल्य को भी शामिल किया जा सके। सघ-सूची में उल्लिखित कुछ शुल्कों यथा—रसीदों और हुण्डियों पर लगाने वाले स्टाम्प-शुल्क की दरों से तथा एलकोहल मादक द्रव्यों से युक्त औषधियों तथा प्रसाधन वस्तुओं के उत्पादन शुल्कों की दरों में वृद्धि का लगभग सारा उद्देश्य राज्यों के लाभ के लिए जुटाना रहा है।

13 सरकार करारोपण की ऐसी नीति पर चलने को प्रतिबद्ध है जिससे राष्ट्र में एक ऐसी व्यवस्था का निर्माण हो सके जिसमें न किसी के पास कम हो न किसी के पास ज्यादा।

14 कर-प्रणाली को आसान किया गया है और करदाता पर कानून के मुताबिक स्वेच्छा और सुविधा से अपना कर जमा कर दें ऐसे उपाय किए गए हैं।

भारत सरकार के बजट प्रस्तावों का विवरण देखने से पता लगता है कि सरकार की कर-व्यवस्था की स्थिति और प्रवृत्तियों में परिवर्तन पाया जाता है। सरकार कर-प्रणाली में सुधार के लिए निरन्तर प्रयत्नशील है लेकिन अभी अपेक्षित सफलता नहीं मिल पाई है। जो विभिन्न आयोग बैठाय गए, उन सब का नतीजा यह हुआ कि कर-कानून का एक दगल-सा खड़ा हो गया है और स्थिति ऐसी बन गई है कि वर्तमान कर-कानूनों को करदाता या उनका वकील तो क्या स्वयं कर अधिकारी भी अच्छी तरह समझ नहीं पाते। सरकार हर साल नए कर लगाती है अथवा कर की दरों को बढ़ाती है। इसलिए करो का रूप कई मामलों में दण्डात्मक हो गया है। इसके बोझ को कुछ हल्का करने के लिए कुछ राहतें भी दी जाती रही हैं। इस भारी और पेथिदा व्यवस्था से कर देने से बचने को प्रोत्साहन ही मिलता है। पिछले 50 साल के अनुभव न यह सिद्ध कर दिया है कि फटे पर पेबन्द लगाने से काम नहीं चलने का। कर-बचन की प्रवृत्ति रोकने और करो का जाल अधिक फैलाने का उपाय सुझाने के लिए सरकार ने अनेक समितियाँ बनाई थीं। इन समितियों की कई सिफारिशों को क्रियान्वित करने के लिए कई व्यवस्थाएँ की गईं। कानून जो पहले ही जटिल थे और जटिल हो गए। यह तर्क दिया जा सकता है कि सारे कर-बैँचे के अन्तर्गत समय-समय पर की जाने वाली व्यवस्था में सुपरिभाषित सामाजिक उद्देश्य और राजकोषीय नीति निहित होती है। इस तर्क पर मतभेद की विशेष गुजाइश नहीं है लेकिन यह देखना आवश्यक है कि इन व्यवस्थाओं का परिणाम क्या होता है? महत्त्व माध्यम का नहीं बल्कि उद्देश्य का होना चाहिए। इस बात पर बल देने की आवश्यकता नहीं है कि हर समर्थ नागरिक को अपनी आय का कुछ हिस्सा राष्ट्र को देना चाहिए। निश्चय इस बात का होना चाहिए कि वह अश्र कया हो उसे किस प्रकार प्राप्त किया जाए। सही व्यवस्था तो वह होगी जिसमें लोग अपना अश्रदान करने को स्वयं तत्पर हो लेकिन यह सघ है कि ऐसी आदर्श स्थिति का उद्भव असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है। फिर भी प्रयत्न तो होना ही चाहिए। इस दिशा में पहला उपाय यह किया जाना चाहिए कि कर कानूनों की धाराओं उप-धाराओं स्पष्टीकरणों व्यवस्थाओं अतिरिक्त अनुसूचियों और सबसे बढ़कर परस्पर विरोधी सन्दर्भों के जंगल को साफ किया जाए। कानून और उसकी धाराओं को साफ और बोधगम्य बनाया जाए ताकि करदाता को अपनी आय का विवरण देने में कोई संकोच न हो। कानून की नशा और मद्धति समाप्त होने पर ब्रह्मघार उन्मूलन के प्रयत्नों को भी बल मिलेगा।

(ख) केन्द्रीय सरकार की आय के गैर कर साधन

(Non Tax Revenues of the Central Govt.)

सरकार की आय का दूसरा अंग गैर-कर आगम है। आज राज्य मानवीय आर्थिक क्रियाओं को अधिकाधिक नियमित व नियन्त्रित करता जा रहा है। समाजवादी देशों में गैर-कर साधनों से राज्य को बहुत आय प्राप्त होती है। नियोजित अर्थव्यवस्था में गैर-कर साधनों से काफी आय मिली है। भारत आर्थिक नियोजन के मार्ग पर अग्रसर है और योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए जिस विपुल धनराशि की सरकार को आवश्यकता पड़ती है उसे कर-आय पूर्ण करने में असमर्थ है। ऐसी स्थिति में सरवार को गैर कर साधनों का सहारा लेना पड़ता है और ज्यों-ज्यों राष्ट्र का विकास होता जा रहा है त्यों त्यों इन साधनों से प्राप्त आय में वृद्धि हो रही है क्योंकि नए-नए उपक्रम स्थापित किए जाते हैं और वे लाभ अर्जित करना आरम्भ कर देते हैं।

सघ सरकार और राज्य सरकार दोनों ही गैर-कर स्रोतों (Non Tax Sources) से आय प्राप्त करती हैं। स्वतंत्रता के बाद गैर-कर आगमों का महत्व केन्द्रीय सरकार के राजस्व में अत्यधिक बढ़ गया है। इन आगमों में प्रशासनिक प्राप्तियाँ तथा सरकारी उद्यमों के निवल अशदान (Net Contributions) सम्मिलित हैं। वर्तमान में भारत सरकार का गैर-कर राजस्व (अ) व्याज प्राप्ति (ब) लाभ और लाभश, (स) राजस्व सेवाएँ, (द) सामान्य सेवाएँ, (य) सामाजिक एवं सामुदायिक सेवाएँ (र) आर्थिक सेवाएँ एवं (ल) अनुदान तथा अशदान के अन्तर्गत वर्गीकृत हैं। निम्नांकित तालिका सघ सरकार के गैर-कर राजस्व का एक अधिकारिक चित्र प्रस्तुत करती है—

सघ सरकार का गैर-कर राजस्व (करोड़ रुपये में)

वित्तीय वर्ष	गैर-कर भाग
1950-51	49
1970-71	891
1975-76	2066
1980-81	3441
1981-82	4001
1982-83	4846
1983-84	5264
1984-85	7007
1985-86	7851
1988-89	9772
1989-90	13508
1994-95 (अनुमानित)	23342

तालिका से स्पष्ट है कि 1950-51 की तुलना में 1994-95 तक भारत सरकार की गैर-कर आय में लगभग 475 गुना वृद्धि हुई है। भारत सरकार के फरवरी 1994 के बजट के सार (1994-95) में कर-मुक्त राजस्व का 1993-94 तथा 1994-95 का ब्यौरा इस प्रकार दिया गया है—

सघ सरकार के गैर-कर आगम के प्रमुख स्रोतों का विवरण इस प्रकार है—

1. **ऋण सेवाएँ**—केन्द्रीय सरकार ने प्रान्तीय सरकारों तथा अन्य वित्तीय एवं गैर वित्तीय संस्थाओं को बड़ी मात्रा में ऋण दे रखे हैं। जिनसे प्रतिवर्ष केन्द्र को व्याज के रूप में कुछ आय प्राप्त होती है। निम्न तालिका में केन्द्रीय सरकार की व्याज-प्राप्तियाँ दिखाई गई हैं—

केन्द्रीय सरकार की व्याज की प्राप्ति (करोड़ रुपये में)

वित्तीय वर्ष	कुल व्याज प्राप्ति
1966-67	361.00
1970-71	589.00
1975-76	933.70
1980-81	1794.60
1981-82	2215.30
1982-83	2664.60
1983-84	2723.82
1984-85	3986.38
1985-86	4657.42
1988-89	7147.00
1989-90	8041.00
1991-92	11009.00

तालिका से स्पष्ट है कि 1966-67 की तुलना में 1991-92 में कुल ब्याज प्राप्ति में लगभग 30 गुना वृद्धि हुई है। ब्याज-प्राप्तियों के स्रोतों में प्रथम स्थान राज्य एवं केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों का और द्वितीय स्थान रेलवे का है।

2. लाभ एवं लाभार्श—केन्द्रीय सरकार को कुल लाभ एवं लाभार्श से जो प्राप्ति होती है उनको चार भागों में बाँटा जाता है—(1) रेलवे से प्राप्त लाभार्श, (2) डाक एवं तार विभाग से प्राप्त लाभार्श, (3) रिजर्व बैंक से प्राप्त लाभार्श, एवं (4) अन्य। रेलवे से प्राप्त लाभार्श प्राप्ति अब प्रायः समाप्त हो गई है और यही स्थिति डाक एवं तार विभाग की है। लाभ एवं लाभार्श प्राप्ति का मुख्य स्रोत रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ही है। लाभ एवं लाभार्श प्राप्ति को निम्न तालिका में दर्शाया गया है—

केन्द्रीय सरकार को प्राप्त लाभ एवं लाभार्श (करोड़ रुपये में)

वित्तीय वर्ष	कुल लाभ एवं लाभार्श
1969-70	122 70
1970-71	121 00
1974-75	208 20
1980-81	291 80
1981-82	321 20
1982-83	396 90
1983-84	413 51
1984-85	382 08
1985-86	448 53
1988-89	620 00
1991-92	967 00

तालिका से स्पष्ट है कि केन्द्रीय सरकार को लाभार्श एवं लाभ प्राप्ति 1970-71 की तुलना में 1991-92 में लगभग आठ गुना बढ़ गई है। सामान्य प्रवृत्ति लगभग प्रतिवर्ष इन प्राप्ति में अभिवृद्धि की रही है।

3. राजस्व सेवाएँ—केन्द्रीय सरकार को नोट निर्गमन और सिक्के डालने का एकाधिकार है जिससे उसे प्रतिवर्ष कुछ आय प्राप्त होती है। इस मद से 1970-71 में जहाँ 26 करोड़ रुपये की आय प्राप्त हुई वहीं 1991-92 में 1118 करोड़ रुपये की आय हुई। इस प्रकार इस मद से प्राप्त आय में 1970-71 की तुलना में लगभग 43 गुना वृद्धि हुई। राजस्व व्ययों से प्राप्त आय को दो भागों में बाँटा जाता है—एक चलन एवं टकसाल तथा दूसरा अन्य राजस्व सेवाएँ। दूसरे भाग में आय 1977-78 से ही प्राप्त होने लगी है।

4. सामान्य सेवाएँ—इन सेवाओं में प्रशासकीय सेवाएँ जैसे—सड़क सेवा आयोग पुलिस, सार्वजनिक निर्माण एवं पेन्शन, स्टेशनरी तथा छापाई और अन्य सामान्य सेवाएँ सम्मिलित की जाती हैं। सामान्य सेवाओं से प्राप्ति सम्बन्धी आँकड़े 1972-73 से ही उपलब्ध हैं। 1972-73 में इन सेवाओं से प्राप्ति 60 करोड़ रुपये थी जो बढ़कर 1991-92 में 1403 करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार इस अवधि में इन प्राप्ति में तेरह गुना से भी अधिक वृद्धि हुई।

5. सामाजिक एवं सामुदायिक सेवाएँ—सरकार प्रतिवर्ष स्वास्थ्य एवं चिकित्सा, सामाजिक सुरक्षा तथा कल्याण सूचना एवं प्रकाशन श्रम एवं रोजगार शिक्षा आदि से सम्बन्धित अनेक प्रकार की सामाजिक तथा सामुदायिक सेवाएँ प्रदान करती है जिनसे उसे कुछ आय प्राप्त होती है। सामाजिक एवं सामुदायिक सेवाओं से प्राप्ति सम्बन्धी आँकड़े 1973-74 से ही अलग से उपलब्ध हैं। 1973-74 में इस मद से 43.6 करोड़ रुपये की आय हुई थी जो बढ़कर 1991-92 में 337 करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार इस अवधि में इन प्राप्ति में लगभग 8 गुना वृद्धि हुई।

6 आर्थिक सेवाएँ—इन सेवाओं में कृषि एवं सम्बन्धित सेवाएँ जल एवं शक्ति विकास उद्योग एवं खनन यातायात एवं सहायदाहन तथा कुछ अन्य सामान्य सेवाएँ सम्मिलित की जाती हैं जिनसे सघ सरकार को कुछ प्राप्तियाँ होती हैं। पिछले कुछ वर्षों में इस मद से आय में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। इस मद से प्राप्तियाँ 1972-73 के वर्ष से ही अलग से उपलब्ध हैं। 1972-73 में आर्थिक सेवाओं से प्राप्तियाँ 51 करोड़ रुपये थीं जो बढ़कर 1981-82 में 375.4 करोड़ रु. 1982-83 में 507.4 करोड़ रु. और 1991-92 में 2528 करोड़ रु. हो गईं। इस प्रकार 1972-73 की तुलना में 1991-92 तक इन प्राप्तिओं में लगभग 50 गुना वृद्धि हुई।

7. अनुदान एवं अशदान—सघ सरकार को विदेशों तथा अन्तर्राष्ट्रीय सन्तानों से अनुदान एवं अशदान प्राप्त होते रहे हैं। इस मद से प्राप्त आय में प्रायः कमी-बेशी होती है तथापि सामान्य प्रवृत्ति वृद्धि की रही है। इस मद में प्राप्त होने वाली राशियाँ भी अलग से 1972-73 से ही उपलब्ध हैं। 1972-73 में अनुदान एवं अशदान से प्राप्तियाँ 66 करोड़ रु. थीं जो बढ़कर 1975-76 में 521 करोड़ रुपये पुनः घटकर 1976-77 में 195 करोड़ रु. और फिर पुनः बढ़कर 1981-82 में 319.5 करोड़ रु. हो गईं। 1982-83 में यह राशि 324.1 और 1991-92 में 714 करोड़ रु. होने का अनुमान है।

केन्द्रीय सरकार की आय में गैर-कर स्रोतों का महत्त्व निरन्तर बढ़ रहा है। भारत सरकार की कुल आय का लगभग 27 प्रतिशत भाग इन स्रोतों से प्राप्त होता है। पथ्यवर्षीय योजनाओं के सम्बन्ध में गैर-कर साधनों का महत्त्व और भी बढ़ गया है क्योंकि योजनाओं को पूरा करने के लिए बड़ी मात्रा में वित्त की आवश्यकता होती है और गैर-कर स्रोतों की आय का उपयोग इस उद्देश्य के लिए किया जा सकता है। गैर-कर स्रोत इस दृष्टि से भी अधिक उपयोगी और महत्वपूर्ण हैं क्योंकि जनता प्रायः नए करों का विरोध करती है। इसके अतिरिक्त अधिक करारोपण के प्रभाव बहुमुखी होते हैं जिनमें से कुछ जनता के लिये विशेष कष्टकारी होते हैं। गैर-कर साधन बढ़े लचीले होते हैं जिनमें अपेक्षाकृत अधिक आसानी से वृद्धि की जा सकती है। कराधान जाँच आयोग ने केन्द्र एवं राज्य सरकारों की आय में गैर-कर आय स्रोतों के महत्त्व के विषय में लिखा था कि— केन्द्र और राज्य दोनों ही स्तरों पर गैर-कर आय के स्रोत देश के सार्वजनिक वित्त में एक महत्वपूर्ण तत्त्व का निर्माण करते हैं। प्रशासनिक तथा अन्य विविध आयों को छोड़कर गैर-कर आय के स्रोतों के अन्तर्गत राजकीय उपक्रमों की बढ़ते शामिल होती हैं जो कि राजकीय आय का एक बढ़ता हुआ स्रोत है। आवश्यकता इस बात की है कि व्यापारिक उपक्रमों को कुशलतापूर्वक चलाया जाकर लाभ प्राप्त किया जाए और इनसे योजनाओं की समुचित ढंग से वित्त-व्यवस्था की जाए।

सार्वजनिक उपक्रमों से लाभ (Profits from Public Enterprises)—ये उपक्रम जो स्वयं केन्द्र अथवा राज्य सरकार के स्वामित्व के अन्तर्गत संचालित किये जाते हैं सार्वजनिक उपक्रम कहलाते हैं। ये लाभ गैर-कर राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोत बन सकते हैं यदि इन्हें कुशलतापूर्वक संचालित किया जायें। इनसे प्राप्त लाभों का उपयोग आर्थिक विकास की योजनाओं के लिये किया जा सकता है। इनके कुशल संचालन के लिये सुयोग्य तथा अनुभवी प्रबन्धकों की आवश्यकता होती है। अविकसित देशों में सार्वजनिक उपक्रम प्रायः जनोपयोगी सेवाओं के क्षेत्र में होते हैं जिनमें लाभ की सम्भावनाएँ कम होती हैं। प्रबन्ध कुशलता का भी अभाव होता है अतः अविकसित देशों में ये उपक्रम वित्त के महत्वपूर्ण स्रोत नहीं होते। एक ऐसी विचारधारा भी प्रायः प्रचलित होती है कि सार्वजनिक उपक्रमों का उद्देश्य लाभ कमाना न होकर कुशल एवं सस्ती सेवाएँ प्रदान करना होता है परन्तु भारतीय कराधान जाँच आयोग के अनुसार यह आवश्यक नहीं कि लाभ प्राप्ति का उद्देश्य कुशल सेवा के उद्देश्य से मेल न खाता हो।

आज विश्व में लगभग सभी देशों में सार्वजनिक उपक्रम स्थित हैं। भारत में स्वतन्त्रता से पहले सार्वजनिक उपक्रमों की संख्या 5 थी जो 1991 में 236 हो गयी। सार्वजनिक उपक्रम सर्वेक्षण 1990-91 के अनुसार कार्य कर रहे 236 सार्वजनिक उपक्रमों में से 124 लाभ कमा रहे हैं 109 हानि अर्जित कर रहे हैं तथा 3 उपक्रमों ने न कोई लाभ कमाया न हानि। सार्वजनिक उपक्रमों का शुद्ध लाभ 1989-90 में 3788.67 करोड़ रु. था जो 1990-91 में घटकर 2367.74 करोड़ रु. रह गया।

केन्द्र सरकार की कुल राजस्व प्राप्ति (करोड़ रुपयों में)

वर्ष	प्राप्ति
1950-51	405 86
1960-61	877 46
1970-71	3340 43
1980-81	12894 00
1990-91	52,254 00
1994 95	1,45,699 00
1995 96	1,68,468 00
1996-97	1,95,398 00
1997 98	2,32 176 00

केन्द्रीय सरकार की पूँजीगत प्राप्ति

(Capital Receipts of the Central Govt.)

वर्तमान में रिजर्व बैंक द्वारा केन्द्रीय सरकार की पूँजीगत प्राप्ति को निम्नलिखित 14 भागों में वर्गीकृत किया गया—

- 1 आन्तरिक बाजार ऋण
- 2 स्पेशल बियरर बॉण्ड
- 3 बाध्य ऋण
- 4 मुद्रा-कोष ट्रस्ट फण्ड से ऋण
- 5 लघु बचते
- 6 सार्वजनिक भविष्य निधि
- 7 राज्य भविष्य निधि
- 8 ऋण व अग्रिम की वसूली
- 9 रेलवे रिजर्व फण्ड
- 10 गैर-रेलवे सरकारी भविष्य निधि से विशेष जमा
- 11 रिजर्व बैंक से अनिवार्य जमा के विरुद्ध विशेष ऋण
- 12 एल आई सी एव जी आई सी आदि से प्राप्त जमा
- 13 अन्य प्राप्ति
- 14 कुल पूँजीगत प्राप्ति।

अब उपरोक्त सभी मदों से पिछले कुछ वर्षों में प्राप्ति का विवेचन निम्न प्रकार है—

(1) आन्तरिक बाजार ऋण—आन्तरिक बाजार में जनता से लिए गए ऋणों की कुल राशि ऋणों के मुग्तान और ऋणों से प्राप्त शुद्ध राशि को इस मद के अन्तर्गत दिखाया जाता है। 1969 70 में आन्तरिक बाजार ऋणों की शुद्ध राशि केवल 143.1 करोड़ रुपये थी जो बढ़कर 1988 89 में 7250 करोड़ रुपये और 1991 92 में 8918 करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार इस अवधि में आन्तरिक बाजार ऋणों में लगभग 62 गुना से भी अधिक वृद्धि हुई है।

(2) बाध्य ऋण—केन्द्रीय सरकार द्वारा लिए जाने वाले बाध्य ऋण इस मद के अन्तर्गत आते हैं। 1969 70 में बाध्य ऋण (शुद्ध) से प्राप्त राशि 454.1 करोड़ रुपये थी। 1983 84 में यह राशि 1629 करोड़ रुपये थी। 1988 89 में यह राशि 3216 करोड़ रुपये थी और 1991 92 में 6915 करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार इस स्रोत से प्राप्ति में 1969 70 की तुलना में 1991 92 में लगभग 15 गुना वृद्धि हुई है।

(3) मुद्राकोष ट्रस्ट फण्ड से ऋण—1980 81 में मुद्रा कोष ट्रस्ट फण्ड से 540 करोड़ रु ऋण लेना अनुमति प्राप्त था जबकि वास्तव में 537.7 करोड़ रुपये लिया गया। 1981 में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा-कोष से एक्सटेंडेड फण्ड फेसिलिटी के अन्तर्गत भारत सरकार ने 5 बिलियन एस डी आर (Special Drawing Rights) या 580 करोड़ डॉलर अथवा 5,220 करोड़ रुपये का ऋण लिया। उक्त ऋण की अदायगी की जा चुकी है। वर्ष 1989 90 के बजट के अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से 650 करोड़ रुपये की प्राप्ति हुई।

(4) लघु बचत—लघु बचतों से प्राप्त होने वाली राशि 1969-70 में केवल 128.8 करोड़ रुपये थी जो 1988-89 में 4600 करोड़ रु और 1991-92 में 7210 करोड़ रु हो गई। इस प्रकार इस मद के अन्तर्गत प्राप्त राशियों में 1969-70 की तुलना में 1991-92 में 56 गुना वृद्धि हुई।

(5) भविष्य निधि—भविष्य निधि सम्बन्धी दो काल्पनिक पूँजीगत प्राप्तियों में होते हैं—सार्वजनिक भविष्य निधि राशि तथा राज्य भविष्य निधि राशि। दोनों ही राशियों में शुद्ध प्राप्तियों दिखाई जाती है। 1969-70 में सार्वजनिक भविष्य निधि (शुद्ध) से केवल 1.2 करोड़ रु की प्राप्ति हुई जबकि 1991-92 के अनुसार यह राशि 750 करोड़ रु हो गई। इस प्रकार इस अवधि में इस मद में लगभग 633 गुना वृद्धि हुई। 1969-70 में राज्य भविष्य निधि (शुद्ध) की प्राप्ति 79 करोड़ रु थी जो बढ़कर 1991-92 के अनुसार 1300 करोड़ रु हो गई। इस प्रकार इस अवधि में इस मद में 16 गुना से भी अधिक वृद्धि हुई। 1991-92 में 2060 करोड़ रु कुल भविष्य निधि में पूँजीगत प्राप्ति हुई।

(6) ऋण तथा अधिम की बसुली—केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकारों केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों विदेशी सरकारों नगरपालिकाओं बन्दरगाहों टूरटो वित्तीय संस्थाओं निजी क्षेत्रों की कम्पनियों और संस्थाओं सार्वजनिक क्षेत्र के औद्योगिक तथा वाणिज्यिक संस्थानों सहकारी समितियों शासकीय कर्मचारियों आदि को जो ऋण दिए जाते हैं उनकी बसुली द्वारा सीधे के अन्तर्गत दिखाई जाती है। इन प्राप्तियों में वृद्धि का कारण अधिक मात्रा में ऋणों का दिया जाना है। 1969-70 में इस मद की राशि 904.7 करोड़ रु थी जो बढ़कर 1991-92 के अनुसार 5966 करोड़ रु हो गई। सामान्य प्रवृत्ति वृद्धि की रही है तथापि किन्हीं वर्षों में राशियों में उतार चढ़ाव भी रहे हैं।

(7) रेलवे रिजर्व फण्ड—रेलवे कई प्रकार की रिजर्व फण्ड रखती है जैसे—रेवेन्यू रिजर्व फण्ड डवलपमेंट फण्ड मूल्य ह्रास रिजर्व फण्ड पेशान फण्ड एक्सीडेंट कम्पन्सेशन फण्ड रेलवे स्टॉफ बेनीफिट फण्ड आदि। इन कोषों की सम्मिलित राशि 1969-70 में 35 करोड़ रु थी। 1973-74 में यह राशि केवल 33.7 करोड़ रु रह गई जबकि अगले ही वर्ष 1974-75 में बढ़कर 46.1 करोड़ रुपये हो गई। 1975-76 में यह राशि मात्र 5.2 करोड़ रु थी जबकि 1976-77 में 91.7 करोड़ रु रही। अगले वर्षों में भी इसी प्रकार उतार चढ़ाव होता रहा। 1991-92 के अनुसार इस कोश से प्राप्त राशि 290 करोड़ रु थी।

उपरोक्त छोटों (लघु बचत भविष्य निधि ऋण एवं अधिम की बसुली तथा रेलवे रिजर्व फण्ड) आदि की प्राप्तिमा कुछ मुने हुए वर्षों में निम्न तालिका से स्पष्ट है—

केन्द्रीय सरकार की पूँजीगत प्राप्तियों (करोड़ रुपये में)

वर्ष	पूँजीगत प्राप्तियों
1980-81	7261
1990-91	38997
1992-93	36178
1993-94	55440
1994-95	68695
1995-96	55338
1996-97	64615
1997-98	79035

(8) गैर सरकारी भविष्य निधि से विशेष जमा—गैर सरकारी भविष्य निधि से विशेष जमा राशि के आँकड़े 1975-76 से ही अलग से प्राप्त हैं। 1975-76 में 104 करोड़ रु की प्राप्ति हुई थी जबकि 1983-84 के अनुसार प्राप्तियों की राशि 850 करोड़ रु थी। इस प्रकार इस अवधि में इन प्राप्तियों में लगभग 8 गुना वृद्धि हुई। वर्ष 1988-89 में विशेष जमा से प्राप्ति की राशि 5173 करोड़ रु रही। वर्ष 1989-90 में ये प्राप्तियों 5850 करोड़ रु अनुमानित की गई।

(9) अनिवार्य जमा के विरुद्ध रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के विशेष ऋण—केन्द्रीय सरकार ने 1976-77 में रिजर्व बैंक से अनिवार्य जमा के विरुद्ध विशेष ऋण लिए हैं। इनकी राशि 1976-77 में

480 करोड़ रुपये थी जबकि 1983 84 के अनुसार मात्र 90 करोड़ रुपये थी। 1991 92 में यह राशि 55 करोड़ रु रही।

(10) जीवन बीमा निगम तथा सामान्य बीमा निगम आदि से प्राप्त जमा—भारत सरकार 1980 81 से जीवन बीमा निगम तथा सामान्य बीमा निगम से जमा प्राप्त करती है। 1980 81 में ये जमा राशियाँ 110 करोड़ रु थीं जो बढ़कर 1981 82 में 247 करोड़ रु हो गईं 1983 84 के अनुसार 140 करोड़ रु थीं।

(11) अन्य प्राप्ति—इस शीर्ष में कई प्रकार की पूँजीगत प्राप्तियाँ दिखाई जाती हैं। इनमें पी एल 480 जमा अग्रिम उद्यत एवं विविध प्राप्तियाँ रिजर्व फण्ड अन्तर्राष्ट्रीय तेल साख समायोजन अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष विश्व बैंक एशियन विकास बैंक अन्तर्राष्ट्रीय विकास सस्था को जारी स्पेशल सिन्थोरिटीज इनामी बॉण्ड तथा एन्युइटी सर्टिफिकेट्स आदि सम्मिलित हैं। इनसे प्राप्त कुल राशियाँ घटती बढ़ती रही हैं। 1969 70 में यह प्राप्तियाँ 189.4 करोड़ रु थीं जो 1974 75 में 76.7 करोड़ रु रह गईं और घटते बढ़ते 1978 79 में 460.8 करोड़ रु रही। 1983 84 के अनुसार प्राप्त राशि 302.5 करोड़ रु थी। 1988 89 के बजट में अन्य प्राप्तियाँ 3489 करोड़ रु थीं। 1994 95 में यह राशि 811 करोड़ रु दिखाई गई है।

(12) कुल पूँजीगत प्राप्ति—इसमें भारत सरकार को प्राप्त होने वाली कुल पूँजीगत प्राप्ति को योग दिया गया है। 1969 70 में कुल पूँजीगत प्राप्ति 2508 करोड़ रु की थी जो बढ़कर 1984 85 में 17 777.82 करोड़ रु हो गई और 1994 95 में 59 615 करोड़ रुपये अनुमानित की गई है।

राज्य सरकारों की आय की मुख्य प्रवृत्तियाँ

(Major Trends in the Revenues of State Govts)

राज्य सरकारों के आय स्रोतों की संक्षिप्त जानकारी निम्न प्रकार है—

(अ) राज्य सरकारों द्वारा लगाये जाने वाले कर तथा शुल्क

(ब) नागरिक प्रशासन एवं विविध कार्य

(स) केन्द्रीय सरकार द्वारा लगाये जाने वाले करों में राज्यों का अंश यथा—उत्पादन कर आयकर एवं आस्तिकर में राज्यों का हिस्सा

(द) केन्द्र से प्राप्त होने वाला अनुदान एवं

(य) मार्जनीक व्यवसायों से आय।

राज्यों के कर राजस्व का 70 प्रतिशत से कुछ अधिक भाग लगान, बिक्री कर, राज्तीय उत्पादन शुल्क, रजिस्ट्री तथा स्टाम्प शुल्क और आयकर तथा केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों के अंश से प्राप्त होता है जो राज्यों से कुल राजस्व का आधे से अधिक भाग है। सम्पत्ति कर, भुँगी तथा सीमा कर स्थानीय दित के मुख्य स्रोत हैं।

संघीय सरकार के समान, राज्य सरकारों के आय स्रोतों को मुख्य दो भागों में विभजित किया जा सकता है—(1) कर राजस्व एवं (2) गैर कर राजस्व।

राज्य सरकारों के गैर कर राजस्व की मुख्य मदें हैं—(1) प्रशासकीय प्राप्ति (2) सरकारी उद्यमों का वास्तविक अभिदान (3) वन (4) सिंचाई (5) बिजली योजनाएँ (6) सड़क और जल परिवहन (7) उद्योग और दूसरे राजस्व एवं (8) सहायक अनुदान और दूसरे अभिदान।

राज्य सरकारों की आय की कुछ मुख्य प्रवृत्तियाँ इस प्रकार रही हैं—

1. संघ सरकार के समान ही राज्य सरकारों के कर-राजस्व में ठोस वृद्धि हुई है। राज्यों का कर राजस्व 1951 52 में 281 करोड़ रुपये था जो बढ़कर 1973 74 में 3467.8 करोड़ रु 1981 82 में 12 494.0 करोड़ रु 1983 84 में 16 186 करोड़ रु और 1992 93 में 50823 करोड़ रु हो गया। इस प्रकार 1951 52 की तुलना में 1992 93 तक राज्य सरकारों के कर राजस्व में लगभग 180 गुना वृद्धि हुई। 1973 74 की तुलना में यह वृद्धि लगभग साढ़े चौदह गुना हुई। राज्यों की कर आय में उन करों की आय भी शामिल है जो केन्द्र द्वारा वसूल किए जाते हैं और पूर्णतः या अंशतः राज्यों में वितरित कर दिए जाते हैं।

2 राज्यों के लिए वस्तु कर-राजस्व का सर्वोत्तम स्रोत सिद्ध हुआ है। वस्तु-करों में सघीय उत्पाद शुल्कों में राज्यों द्वारा लगाये जाने वाले उत्पादन शुल्क तथा सामान्य बिक्री-कर आदि सम्मिलित होते हैं। बिक्री-कर राज्यों के कर-राजस्व में बहुत ही महत्वपूर्ण स्थान रखता है। राज्यों को 1991-92 में अपने कर-राजस्व का 58 प्रतिशत भाग इसी से प्राप्त हुआ। 1951-52 में बिक्री-कर से राज्य सरकारों को 58.93 करोड़ रुपये की आय हुई थी जो बढ़कर 1981-82 में 4892.90 करोड़ रुपये 1983-84 में 6437.40 करोड़ रुपये और 1991-92 में 20,090 करोड़ रु हो गया। उत्पादन करों से 1981-82 में राज्यों को कर-आय का 8 प्रतिशत से भी कुछ अधिक भाग प्राप्त हुआ। 1951-52 में उत्पादन-करों से राज्यों को केवल 49.1 करोड़ रु प्राप्त हुए थे। यह आय 1981-82 में बढ़कर 1115.30 करोड़ रु 1983-84 में 1499.50 करोड़ रुपये हो गई और 1991-92 में 5338 करोड़ रु हो गई।

3 विगत वर्षों में कृषि आय-कर का महत्त्व कम होता जा रहा है और इस कर से राज्यों को कोई विशेष आय प्राप्त नहीं होती। 1983-84 में इससे मात्र 39.3 करोड़ रु की आय प्राप्त हुई जो 1991-92 में बढ़कर 204.2 करोड़ रु हो गई। व्यवसाय-कर से प्राप्त होने वाली आय कृषि आय-कर से कुछ अधिक है। 1983-84 में व्यवसाय-कर से राज्यों को 90 करोड़ रु की आय हुई थी।

4 राज्यों को जिन मुख्य करों से ज्यादा आय प्राप्त होती है उनमें स्टाम्प शुल्क तथा रजिस्ट्रेशन का महत्वपूर्ण स्थान है। 1964-65 में इस स्रोत से केवल 65.2 करोड़ रु की आय हुई थी जबकि 1983-84 में इस स्रोत से 6238 करोड़ रु तथा 1991-92 में 2373 करोड़ रु की आय हुई।

5 गैर-कर या कर-मित्र राजस्व भी राज्यों की आय का महत्वपूर्ण स्रोत है। 1951-52 में राज्यों का कर-मित्र राजस्व लगभग 115 करोड़ रु था जो बढ़कर 1973-74 में 2084.2 करोड़ रु और 1983-84 में 7482.5 करोड़ रु और 1991-92 में 26984.2 करोड़ रु हो गया। इस प्रकार 1950-51 की तुलना में 1991-92 तक इस स्रोत से प्राप्त आय में लगभग 234 गुना वृद्धि हुई। 1973-74 की तुलना में यह वृद्धि 13 गुना से कुछ कम हुई। राज्यों की सम्पूर्ण आय का लगभग 34.6 प्रतिशत भाग 1992-93 में राज्य सरकारों को गैर-कर स्रोतों से प्राप्त हुआ।

6 केन्द्रीय करों में राज्यों का हिस्सा निरन्तर बढ़ता जा रहा है। केन्द्र से राज्यों को साधनों का हस्तान्तरण भारत में सघीय अर्थव्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ हैं। करो और शुल्कों के रूप में 1966-67 में राज्यों को 373 करोड़ रु का 1975-76 में 1599 करोड़ रुपये का 1980-81 में 3,791 करोड़ रुपए का 1994-95 में 24,394 करोड़ रुपये का हस्तांतरण हुआ।

7 प्रतिवर्ष केन्द्रीय सरकार से राज्यों को वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर काफी बड़ी मात्रा में सहायक अनुदान प्राप्त होता है जिसकी सहायता से प्रादेशिक सरकारें योजना कार्यक्रमों को पूरा करती हैं। केन्द्र से राज्यों को पहली योजना में 288 करोड़ रुपये का दूसरी योजना में 789 करोड़ रुपये का तीसरी योजना में 1,304 करोड़ रुपये का चौथी योजना में 3,831 करोड़ रुपये का पाँचवी योजना में 8,197 करोड़ रुपये का अनुदान मिला। छठी योजना के दौरान 1980-81 में 2652 करोड़ रुपये 1981-82 में 2727 करोड़ रुपये 1982-83 में 3488 करोड़ रुपये और 1983-84 में 3942 करोड़ रुपये का अनुदान प्राप्त हुआ। नवें वित्त आयोग ने 1990-95 में 15017.18 करोड़ रु के सहायक अनुदान की सिफारिश की है।

III राज्यों के वित्तीय साधनों में अल्प बचत संग्रह का भी महत्वपूर्ण योगदान रहा है।

सम्पूर्ण विश्लेषण से यही प्रकट होता है कि राज्यों की आय में निरन्तर वृद्धि हो रही है पर साधन ही ध्येय में भी निरन्तर वृद्धि हो रही है। विगत कुछ वर्षों में राज्यों ने अनेक नये कर लगाए हैं जिनसे उनकी आय बढ़ी है। राज्य सरकारों के कुल आय में कर-आय का प्रतिशत लगभग 66 और गैर-आय का प्रतिशत लगभग 34 है। विगत वर्षों में बिक्री कर राज्यों की आय का प्रमुख स्रोत बन गया है। राज्य वित्त के अवरोहीपन में वृद्धि हुई है। विशेषकर बिक्री-कर लगाने से एव स्टाम्प रजिस्ट्रेशन मनोरंजन तथा राज्य उत्पादन-करों में वृद्धि होने से अवरोहीपन का अंश पूर्णपेक्षा बढ़ गया है। मध्य-निषेध की नीति के परिणामस्वरूप राज्यों की वित्तीय स्थिति में कठिनाई उत्पन्न हुई है। इसके

कारण उनकी आय में कमी हुई। मद्य-निषेध की नीति को क्रियान्वित करने में व्यय बढ़ा है। अब सभी राज्यों में मद्य-निषेध लगभग समाप्त कर दिया है ताकि आय में वृद्धि हो सके।

राज्यों को केन्द्र से मिलने वाली वित्तीय सहायता में पर्याप्त वृद्धि हुई है। अब केन्द्र द्वारा राज्यों को आय-कर, जायदाद-कर तथा सघीय उत्पाद-कर में से अधिक राशि दी जाने लगी है।

आज राज्य एक बड़ी सीमा तक अपने राजस्व के लिए अनेक केन्द्रीय करों की प्राप्ति पर निर्भर हैं। इस स्थिति से ऊपर उठने के लिए उन्हें राजस्व के अपने ही साधनों में वृद्धि करने के उपाय खोजने होंगे। घूँक सिविधान में राज्यों को सौंप गए कर अधिकांशतः बेलोचदार प्रकृति के हैं, अतः, इस दिशा में आर्थिक दूरदर्शिता और साहस ही कुछ चमत्कार दिखा सकते हैं। इस दिशा में कुछ आशा बँधने लगी है।

राज्य सरकारों की पूँजीगत प्राप्ति

(Capital Receipts of State Governments)

केन्द्रीय सरकार की भाँति ही राज्यों को पूँजीगत प्राप्ति होती है जिनको निम्न प्रमुख शीर्षों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) आन्तरिक ऋण—इसमें बाजार स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया व अन्य बैंको, जीवन बीमा निगम तथा अन्यो से लिए गए ऋण सम्मिलित हैं।

(2) केन्द्र से प्राप्त ऋण।

(3) ऋण व अग्रिम की वसूली।

(4) लघु बचते, भविष्य निधि आदि।

(5) अन्तर्राज्यीय समायोजन।

(6) काटिन्जेसी फण्ड।

(7) रिजर्व फण्ड।

(8) जमा तथा अग्रिम।

(9) उचित तथा विविध।

(10) काटिन्जेसी फण्ड से समायोजन।

(11) अन्य।

भारत में कर सुधार

(Tax Reforms in India)

कर सुधारों से तात्पर्य उन प्रमुख कर परिवर्तनों से है जिनके द्वारा किसी देश की कर प्रणाली में सुधार लाये जा सकते हैं। युद्धोत्तर काल में इस प्रकार के सुधारों की आवश्यकता में वृद्धि हुई है जिसके अनेक कारण रहे हैं, जैसे—सरकार के उत्तरदायित्व में वृद्धि, अर्थव्यवस्था में असंतुलनों को दूर करना, अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा प्राप्त करना, आर्थिक क्रियाओं का विश्वीकरण (Globalisation of Economic Activities), जनसंख्या में परिवर्तन इत्यादि।

भारत में सन् 1950 के पश्चात् योजनाबद्ध आर्थिक विकास की क्रियाओं के फलस्वरूप केन्द्र एवं राज्यों के व्ययों में वृद्धि की प्रवृत्ति रही है अतः साधनों को बड़े पैमाने पर गतिशील करने की आवश्यकता है जिसमें करारोपण की भूमिका महत्त्वपूर्ण होती है। यही कारण है कि योजना काल में भारत सरकार ने कर सुधारों के सदर्थ में कई जाँच समितियों एवं आयोगों की स्थापना की है ताकि उनके सुझावों के आधार पर देश में कर सुधार किये जा सकें।

(i) कर जाँच आयोग (1953-54)—अप्रैल सन् 1953 में डॉ. जॉन मथोई की अध्यक्षता में भारत सरकार ने कर जाँच आयोग (Taxation Enquiry Commission) की नियुक्ति की। आयोग के प्रमुख उद्देश्य थे—(i) देश में विभिन्न वर्गों पर कर भार (Incidence) का परीक्षण करना (ii) आर्थिक विकास करने तथा आर्थिक विषमताओं को दूर करने के परिप्रेक्ष्य में वर्तमान कर प्रणाली की जाँच करना (iii) वर्तमान कर-स्तर का आय, पूँजी निर्माण, लाभकारी उद्यमों के विकास आदि पर प्रभाव ज्ञात करना (iv) करारोपण का आर्थिक स्थायित्व में किस प्रकार अधिक उपयोग किया जाये इसकी जाँच करना (v) वर्तमान कर प्रणाली में उपयुक्त परिवर्तनों के लिए सुझाव देना।

इस आयोग की स्थापना से पूर्व भी एक कर-जाँच समिति (Taxation Enquiry Committee) ने अपना प्रतिवेदन सन् 1925 में दिया था किन्तु उस समय की परिस्थितियाँ अत्यधिक मित्र थीं।

आयोग द्वारा मात्स्य किये गये तथ्य भारतीय कर सुधारों के क्षेत्र में अपना महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। आयोग के अनुसार केंद्र एवं राज्य सरकारों द्वारा लगाये गये करों का भार शहरी क्षेत्रों में अधिक है विशेषकर विक्रय कर, केन्द्रीय उत्पादन शुल्क तथा आपात कर आदि के कारण। लगभग पूरे देश में भू-राजस्व (Land Revenue) का भार विशेष महत्वपूर्ण नहीं है अतः इसमें वृद्धि की जानी चाहिये। आयोग के अनुसार स्थानीय सरकारों की आय में बहुत मद गति से वृद्धि हुई है। राज्य सरकारों की कर आय में लोचनीयता के महत्वपूर्ण कारण उनकी केन्द्रीय करों में हिस्सेदारी तथा केंद्र सरकार से प्राप्त अनुदान रहे हैं। केंद्र की आय तथा राज्यों की आय में पुराना विरोध लगभग समाप्त हो गया है।

आयोग का सुझाव था कि सार्वजनिक क्षेत्रों से सार्वजनिक निवेश (Public Investment) की ओर गतिशील किया जाना चाहिये। इसके लिए विलासिताओं पर अधिक दर से तथा आम आवश्यकता की वस्तुओं पर तुलनात्मक रूप से कम दर से करारोपण किया जाना चाहिये। व्यक्तिगत आय पर कर अधिक दर से करारोपण का सुझाव दिया गया किन्तु साथ ही यह भी कहा गया कि बचतों के निवेश पर छूट दी जानी चाहिये। विकास व्यय के एक अंश की पूर्ति करारोपण द्वारा की जानी चाहिये। मुद्रास्फीति को रोकने के लिए अतिरिक्त लाभ कर (Excess Profits Tax) का सुझाव दिया गया।

यह कहा गया कि कृषि आयकर (Agriculture Income Tax) की दरों तथा इसके भौगोलिक क्षेत्र में वृद्धि की जानी चाहिये। इसी प्रकार आयोग ने अनेक नये करों को लगाने का सुझाव दिया जिन्हें उपयुक्त समय पर ही लगाना चाहिये। विभिन्न करों में समन्वय की आवश्यकता पर भी बल दिया गया। शनै-शनै कृषि आय एवं गैर कृषि आय में करारोपण के दृष्टिकोण से अन्तर को समाप्त किया जाना चाहिये।

अवितरित लाभों (Undistributed Profits) पर करों में छूट की वर्तमान परंपरा को जारी रखने का सुझाव दिया गया ताकि उत्पादक उद्यमों के विकास को प्रोत्साहन मिलता रहे। नई स्थिर संपत्ति की लागत पर 25% की विकास छूट (Development Rebate) का सुझाव भी इस उद्देश्य के लिए दिया गया।

(ii) भारतीय कर प्रणाली पर काल्डर का प्रतिवेदन (Kalders Report on the Indian Tax System)—इस प्रतिवेदन का शीर्षक भारतीय कर सुधार 1956 (Indian Tax Reform 1956) था जिसे काल्डर ने प्रत्यक्ष करों तक ही सीमित रखा था। काल्डर के अनुसार भारतीय कर ढीला (Tax Structure) विषम (Inequitable) तथा अकुशल (Inefficient) था। क्योंकि आय कर के अंतर्गत आय की परिभाषा कर युक्तान क्षमता का सही मापदंड नहीं है। बड़े पैमाने पर कर बचन (Tax Evasion and Avoidance) इसकी अकुशलता का प्रमाण है। इन कमियों को दूर करने के लिए कुछ नये प्रत्यक्ष करों के एक एकीकृत स्वरूप का सुझाव दिया गया।

कृषि एवं अकृषि कपति को सम्मिलित करते हुये एक वार्षिक संपत्ति कर (Annual Tax on Wealth) का सुझाव दिया गया जो कि समता (Equity) आर्थिक प्रभाव तथा प्रशासनिक कुशलता की दृष्टि से वांछनीय होगा।

सत्तराधिकार कर (Estate Duty) के स्थान पर एकल उपहार कर (Gift Tax) का सुझाव दिया गया जो कि अधिक समतापूर्ण होगा। काल्डर व्यय कर (Expenditure Tax) का प्रबल समर्थक था। इस कर के दायन की स्यालना कम होगी। निर्यात कर (Corporation Tax) की जटिलता को दूर करने का सुझाव भी दिया गया।

(iii) प्रत्यक्ष कर जाँच समिति 1970—यच्चु समिति (Direct Taxes Enquiry Committee 1970 Wanchoo Committee)—इस समिति की नियुक्ति श्री के एन वाचु की अध्यक्षता में मार्च 1970 में की गई। कर बचन के माध्यम से उत्पन्न काल्डर घन की समस्या के समाधान तथा करारोपण में कुशलता लाने से सम्बन्धित सुझाव देने का कार्य इस समिति को सौंपा गया।

भारत में इन दिनों पिछले 2 दशकों में काले धन की समस्या बहुत बढ़ गई थी। समिति का सुझाव था कि आयकर विभाग को छापे (Search and Seizure) संबंधी अधिकारों का अधिक प्रयोग करना चाहिए। सरकार द्वारा आयकर की सीमान्त दर को कम किया जाना चाहिए। छोटे करदाताओं में आयकर विभाग के असमानता पूर्ण दृष्टिकोण का भय व्याप्त रहता है जिसे दूर किया जाना चाहिये। कुछ सीमाओं के अन्दर व्यावसायिक प्रतिष्ठानों के लिए मनोरंजन व्यय तथा अतिथि-गृहों पर व्यय आदि को आय में से घटाने का प्रावधान किया जाना चाहिए यदि उद्देश्य व्यावसायिक विकास हो। कर वचन के कारण दण्ड की राशि को भी उचित सीमाओं में रखना चाहिए। समिति ने सुझाव दिया कि केन्द्रीय सरकार को कृषि आय पर कर लगाने का अधिकार दिया जाना चाहिये। जहाँ तक संभव हो विक्रय कर को अतिरिक्त उत्पादन शुल्क (Additional Excise Duty) से प्रतिस्थापित किया जाना चाहिये क्योंकि आयकर वचन विक्रय कर वचन से जुड़ा हुआ होता है। व्यावसायिक आय से संबंधित लेखों का रखना अनिवार्य किया जाना चाहिये। इस प्रकार समिति ने अनेक महत्वपूर्ण सुझाव दिये थे।¹

(iv) कृषि संपत्ति एवं आय पर कर समिति का प्रतिवेदन—राज समिति (Report of the Committee on Taxation of Agricultural Wealth and Income—Raj Committee)—इस समिति का गठन फरवरी 1972 में डॉ. एन. राज की अध्यक्षता में हुआ था। अक्टूबर सन् 1971 में कृषि क्षेत्र में साधनों को गतिशील करने के सम्बन्ध में मुख्यमंत्रियों का एक सम्मेलन बुलाया गया था। इसी सम्मेलन ने राज समिति की स्थापना का सुझाव दिया था। कृषि संपत्ति एवं आय पर कर संबंधी सुझाव देने का कार्य इस समिति को सौंपा गया। समिति ने अपना प्रतिवेदन अक्टूबर 1972 में प्रस्तुत किया। प्रमुख सुझाव निम्नलिखित थे—

(i) कृषकों पर एक प्रगतिशील कृषि जोतकर (AHT or Agricultural Holding Tax) लगाया जाना चाहिए यदि उनके पास कोई अतिरिक्त कर योग्य आय न हो।

(ii) यदि कृषक की कोई अकृषि कर योग्य आय भी है तो उसमें कर की गणना हेतु कृषि आय को भी जोड़ा जाना चाहिये।

(iii) पशुपालन, मुर्गीपालन, मछली पालन, दुग्ध व्यवसाय आदि से प्राप्त आय पर योग्य मानी जाये।

(iv) कृषि संपत्ति एवं संपत्ति कर (Wealth Tax) का एकीकरण करके एक नये कर का निर्धारण किया जाना चाहिये।

(v) कृषि भूमि के हस्तान्तरण पर पूँजी लाभकर (Capital Gains Tax) लगाया जाना चाहिये। राज समिति के अनुसार कृषि जोत का स्वरूप निम्न प्रकार का है—

(1) देश को जलवायु एवं मिट्टी के प्रकार के अंतर के आधार पर विभिन्न कृषि प्रदेशों में बाँट दिया जाना चाहिए।

(2) विभिन्न कृषि प्रदेशों में उत्पादन का अनुमान दस-वर्षीय औसत उत्पादन के आधार पर किया जाना चाहिए।

(3) कृषि उत्पादन का मूल्य तीन वर्षीय औसत कीमत के आधार पर प्राप्त किया जाना चाहिए।

(4) कृषि उत्पादन के कुल मूल्य का 40-45% उत्पादन लागत माना जाना चाहिए।

(5) विकास कार्यों हेतु कर छूट दी जानी चाहिए।

(v) अप्रत्यक्ष कर जाँच समिति का प्रतिवेदन, 1978 (Report of the Indirect Taxation Enquiry Committee 1978)—इस समिति की स्थापना जुलाई 1976 में श्री एल. के. झा की अध्यक्षता में की गई। समिति ने अपना प्रतिवेदन जनवरी 1978 में प्रस्तुत किया।

समिति ने स्पष्ट किया कि भारतीय कर प्रणाली में अप्रत्यक्ष करों की भूमिका अधिक महत्वपूर्ण है। विकासशील देशों में इस प्रकार की प्रवृत्ति स्वाभाविक होती है क्योंकि इनमें प्रति व्यक्ति आय कम होने के कारण प्रत्यक्ष करों से पर्याप्त आय प्राप्त नहीं की जा सकती है। इन देशों में केवल अप्रत्यक्ष करों के माध्यम से ही अधिकांश लोगों से कर आय प्राप्त की जा सकती है। भारत में योजनाबद्ध विकास के

अन्तर्गत अधिक विनियोग के लिए कराछेपण से आय में वृद्धि करना अत्यधिक आवश्यक है ताकि अनावश्यक उपभोग पर रोक लगाई जा सके।

समिति का विचार था कि अप्रत्यक्ष कर प्रणाली प्रगतिशील होनी चाहिए तथा उसमें स्वयमेव लोचशीलता (Built-in Elasticity) का गुण होना चाहिए। इसमें वसूली व्यय न्यूनतम होना चाहिये तथा इसे देश की प्राथमिकताओं के अनुरूप होना चाहिए। भारत में इस क्षेत्र में स्वयमेव लोचशीलता का अभाव पाया जाता है और यही कारण है कि प्रतिवर्ष अनेक वस्तुओं पर कर दरे बढ़ाई जाती हैं। आय बढ़ाने की आवश्यकता के कारण अनेक अनिवार्य उपभोग की वस्तुओं पर भी कर लगाये जाते हैं। भारत में अप्रत्यक्ष करों का वसूली व्यय अधिक होने के कारण सरकारी कोषागार को राशि कम प्राप्त होती है और वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि तुलनात्मक रूप से अधिक होती है। इससे भारतीय वस्तुयें अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्द्धा में कमजोर हो जाती हैं तथा निर्यात आय पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। समिति के अध्ययन के अनुसार देश में अप्रत्यक्ष करों का भार प्रगतिशील अवस्था है किंतु निर्यन वर्गों पर भी इसका भार अपरम है।

समिति के अनुसार देश में उत्पादन कर प्रणाली में राष्ट्रीय आय के सदमें में लोचशीलता कम है जबकि विक्रय कर में यह अधिक है। ऐसा इस कारण है कि उत्पादन कर कुछ विशिष्ट वस्तुओं से ही अधिक सम्बन्धित है। समिति ने इस सदमें में वस्तुओं की संख्या बढ़ाने के प्रयासों की सराहना की है। उपभोगिता वस्तुओं पर कर की दरों की संख्या में कमी की जानी चाहिये ताकि प्रशासन में यह सुविधा रहे तथा कर बर्षण कम हो। खाद्यान्न जैसी महत्वपूर्ण वस्तुओं पर उत्पादन कर नहीं होना चाहिए।

(vi) कर सुधार समिति का प्रतिवेदन—चलैया समिति प्रतिवेदन (Report of Tax Reforms Committee—Chelliah Committee Report)—भारत सरकार ने अगस्त 1991 में इस समिति का गठन किया जिसके अध्यक्ष देश के माने हुये सर्वजनिक विधि विशेषज्ञ डॉ॰ आन जे चेल्लिया थे। दो वर्ष की समयावधि में इस समिति ने निम्नलिखित तीन प्रतिवेदनों को प्रस्तुत किया

(i) कर सुधार समिति का अंतरिम प्रतिवेदन (दिसम्बर 1991) (Interim Report of the Tax Reform Committee (December 1991)

(ii) अन्तिम प्रतिवेदन भाग I अगस्त 1992 (Final Report Part I Aug 1992)

(iii) अन्तिम प्रतिवेदन भाग II जनवरी 1993 (Final Report Part II Jan 1993)

समिति के अनुसार भारतीय कर ढाँचा विशेषरूप से अप्रत्यक्ष करों के सदमें में अत्यधिक जटिल है। इसका प्रशासन भी असंतोषजनक है जिसके परिणामस्वरूप विलंब एवं मतभेद की संभावनाये भी अधिक रहती हैं। परिणामस्वरूप साधनों के कुशल उपयोग तथा आर्थिक गतिविधियों के सुगम संचालन में अनेक बाधाये सामने आती हैं।

समिति के अनुसार आयकर के दृष्टिकोण से आय की परिभाषा को एक विस्तृत स्वरूप प्रदान किया जाना चाहिए ताकि कर का भुगतान क्षमता के अनुसार किया जाये। अन्य शब्दों में वेतन के अतिरिक्त अन्य सुविधाओं * के अति को जहाँ तक सम्भव हो आय में सम्मिलित किया जाना चाहिये। आय कर की दरों का विवेकीकरण किया जाना चाहिए जिसके अन्तर्गत प्रारंभ में तीन स्तर तथा असंतोषकता केवल दो ही स्तर रखे जाने चाहिये। जिन वर्गों की आय की जानकारी प्राप्त करना अप्रत्यक्ष कठिन हो उन पर अनुमानित आय के आधार पर कर लगाया जाना चाहिये।

समिति ने वर्तमान संपत्ति कर (Wealth Tax) को समाप्त करने का सुझाव दिया तथा इसके स्थान पर कुछ नये वार्षिक करों का सुझाव दिया जैसे—शहरी गृहि आवास गृहो तथा अन्य संपत्तियों पर कर इत्यादि। समिति ने वर्तमान निगम कर 51.75% को घटाकर 1993-94 में 45% कर देने का सुझाव (अतिनार को समाप्त करते हुये) दिया तथा 1994-95 में इसे 40% कर देने का सुझाव दिया। इसी प्रकार विदेशी निगमों पर भी कर भार को कम करने का सुझाव दिया। गैर कृषकों की कृषि आय यदि 25,000 रु से अधिक हो तो उसे गैर कृषि आय के साथ जोड़कर उस पर करारोपण किया जाना चाहिये। वर्तमान स्फाट एवं मशीनरी पर 25% की छास दर को बनाये रखने का सुझाव दिया गया। यह कहा गया कि ब्याज कर (Interest Tax) को समाप्त किया जाना चाहिए और उपहार कर की छूट सीमा

को 20,000 से बढ़ा कर 30,000 रु. कर दिया जाना चाहिये। निर्मित माल पर आयात कर कच्चे माल पर आयात कर से अधिक होना चाहिये तथा मशीनों के कलपुजों पर यह आयात कर इन दोनों के मध्य स्तर का होना चाहिये। कृषि पदार्थों का आयात भी कुछ आयात कर के अन्तर्गत ही होना चाहिये।¹

कर-सुधार से संबंधित निष्कर्ष—भारत में आर्थिक विकास के दृष्टिकोण से करारोपण से आय को बढ़ाना आवश्यक है अतः इसकी जटिलताओं को दूर किया जाना चाहिये। ग्रामीण क्षेत्रों में शिक्षा का प्रसार करना चाहिए ताकि कृषि आय का सही हिसाब रखा जा सके और उस पर सही करारोपण किया जा सके। शिक्षा के क्षेत्र में नैतिक शिक्षा पर बल देना चाहिए ताकि लोग कर बचन से दूर रहें।

भारत के विशेष सन्दर्भ में एक विकासशील अर्थ-व्यवस्था की कर-संरचना में मुख्य परिवर्तन

इस विवेचन से यह भली प्रकार स्पष्ट हो चुका है कि भारत की कर-संरचना में क्या मुख्य परिवर्तन हुए हैं और किन मुख्य परिवर्तनों की सम्भावनाएँ प्रबल हैं। भारत एक विकासशील देश है और प्रत्येक विकासशील देश में मुख्यतः वैसे ही परिवर्तन अपेक्षित हैं जो भारत में हुए हैं। वैसे प्रत्येक देश की अर्थव्यवस्था की अपनी माँग होती है और तदनुसार ही न्यूनाधिक हेर-फेर किए जाते हैं। किसी भी विकासशील देश में सरकार की करारोपण की नीति ऐसी होनी चाहिए जिससे देश में असमानता कम होती जाए, जन-कल्याणकारी कार्यों पर अधिकाधिक धन्य को प्रोत्साहन मिले और सार्वजनिक आय का आकार क्रमशः इस प्रकार बढ़े कि जनता को विशेष असन्तोष न हो। यद्यपि परिस्थितियोंका परोक्ष करारोपण को अधिक महत्त्व देना पड़ता है लेकिन प्रयत्न यही होना चाहिए कि निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर पड़ने वाला कर भार अधिक कटकर न हो। भारत जैसे देश की विकासशील अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में कृषि को सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। फलस्वरूप कृषि से यह आशा की जा सकती है कि वह आर्थिक विकास की लागत का एक ठोस भाग वहन करे। विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए कृषि करारोपण के महत्त्व की उपेक्षा नहीं की जा सकती। प्रत्यक्ष कर-कानूनों का ढोंग ऐसा बनाया जाना चाहिए और इनके प्रभाव को इस तरह नियमित किया जाना चाहिए कि काम, बचत और पूँजी लगाने में प्रोत्साहन कम न हो व्यक्तिगत कठिनाइयों और असमानताओं को दूर करने में सहायता मिले तथा उद्योग-व्यापार में पूँजी सही दिशा में रहे। भारत में यह उपलब्ध करो के ढोंग में पड़ताल और सन्तुलन की व्यवस्था रखने, छूट और कटौती, आकलन और घटौती की सुविधा देने तथा कर लगाने के अलग-अलग स्तर बनाने से हुई है।

समृद्ध देशों के विपरीत हमारे देश में कुल जनसंख्या के केवल एक छोटे से भाग की ही आय कर-योग्य है। लगभग 95 करोड़ की जनसंख्या वाले इस देश में 37 प्रतिशत से भी अधिक जनता गरीबी की रेखा से नीचे रहती है। इतनी विशाल जनसंख्या वाले देश में कर देने योग्य आय वालों की संख्या या करदाताओं की संख्या बहुत कम है।

हमें अपनी सम्पूर्ण कर-नीति की पुनर्रचना करनी होगी। प्रशासनिक व्यय को घटाकर बकाया कर बसूली करनी होगी और ऐसे उपाय करने होंगे जिससे कर-अपवहन रुके। करदेय क्षमता वाली जनसंख्या अपनी क्षमता के अनुरूप कर चुकाए ऐसे उपाय करने होंगे।

सामाजिक न्याय के साथ आर्थिक विकास के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए नवीनतम विधायी उपाय सीमाओं और आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए किए जा रहे हैं। वैध आर्थिक गतिविधियों को प्रोत्साहित करने में इनसे प्रेरणा और छूट मिलती है।

राज्यों के आय स्रोत

(Sources of Revenue of the States)

राज्य सरकारों की आय को दो भागों में वर्गीकृत किया जा सकता है—

(1) राजस्व आय, (2) पूँजीगत आय।

राजस्व खाते में आय के साधन

राजस्व आय अथवा राजस्व खाते में आय के स्रोतों को मुख्यतः दो भागों में बाँटा जा सकता है—

(अ) कर-आय (ब) गैर-कर आय।

(अ) कर-आय—कर-आय निम्न प्रकार की होती है—

(i) आय पर कर—इसमें केन्द्रीय सरकार से प्राप्त आय-कर में भाग कृषि आय-कर (Agricultural Income Tax) तथा व्यवसाय-कर (Profession Tax) आदि आते हैं।

(ii) सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदों पर कर—इसके अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार द्वारा लगाए गए आस्ति-कर (Estate Duty) में हिस्सा, भालगुजारी स्टाम्प, रजिस्ट्रेशन एवं शहरी अचल सम्पत्ति पर कर (Urban Immovable Property Tax) आदि आते हैं।

(iii) दस्तुओं और सेवाओं पर कर—ये कर अप्रत्यक्ष कराधान के अन्तर्गत आते हैं। इसमें केन्द्रीय उत्पादन करों से राज्यों को मिलने वाला भाग राज्य उत्पादन-कर (State Excise), सामान्य बिक्री-कर, मनोरंजन कर, मोटरगाड़ी पर कर बिजली शुल्क तम्बाकू शुल्क तथा अन्य छोटे कर आते हैं।

(ब) गैर कर आय—गैर-कर आय के साधन निम्नलिखित हैं—

(i) प्रशासकीय प्राप्ति—इसमें सार्वजनिक निर्माण कार्यों शिक्षा स्वास्थ्य एवं धिकित्सा से प्राप्त आय सम्मिलित है।

(ii) सार्वजनिक उपक्रमों से प्राप्त आय—इसमें वन, सिंचाई, विद्युत पूर्ति, सड़क एवं जल परिवहन से आय तथा सरकारी उद्योग-धन्यों से मिलने वाला लाभ शामिल है।

(iii) सहायक अनुदान—राज्य सरकारों के लिए आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत केन्द्र से प्राप्त अनुदान की राशि भी है।

भारत में सभी राज्यों की आय के मुख्य स्रोत और व्यव की मुख्य मद लगभग एक-सी हैं तथापि भिन्न-भिन्न राज्यों में आय के मुख्य स्रोतों का सापेक्षिक महत्त्व अथवा भिन्न-भिन्न है।

भारत सरकार के आय और व्यय में जिस प्रकार वृद्धि हुई है उसी प्रकार राज्य सरकारों का आय-व्यय भी तेजी से बढ़ा है। जहाँ तक आय का प्रश्न है 1951-52 में राज्यों का कर-राजस्व 281 करोड़ रु था जो बढ़कर 1992-93 में 50823 करोड़ रु हो गया। गैर-कर राजस्व 1951-52 में 115 करोड़ रुपये था जो बढ़कर 1992-93 में 26984.2 करोड़ रुपये हो गया। इस प्रकार कर-राजस्व तथा गैर-कर राजस्व दोनों को मिलाकर 1951-52 में राज्यों की आय 396 करोड़ रुपये थी जो बढ़कर 1992-93 में 77807.2 करोड़ रु हो गई, अर्थात् 1951-52 की तुलना में 1992-93 तक राज्य सरकारों की कुल आय में लगभग 196 गुना वृद्धि हुई। 1981-82 में राज्य सरकारों का कुल राजस्व 18,454.0 करोड़ रु था। इस प्रकार 1981-82 की तुलना में 1992-93 में चार गुना से कुछ अधिक वृद्धि हुई।

राज्य सरकार के राजस्व में निरन्तर वृद्धि हुई है, तथापि प्रतिशत के रूप में गैर-कर राजस्व घटा है। 1973-74 में राज्य सरकारों का कर-राजस्व कुल आय का 62.5% था जो बढ़कर 1980-81 में

63.9%, 1981-82 में 67.7% और 1992-93 में 65.2% हो गया। गैर-कर राजस्व कुल आय का 1973-74 में 37.5% से बढ़कर 1980-81 में 36.1% हो गया। 1981-82 में यह प्रतिशत 32.3 और 1992-93 में 34.6 रहा।

राज्य सरकारों की आय के मुख्य स्रोत निम्न प्रकार हैं —

(1) कृषि आय-कर (Agricultural Income Tax)

भारत में लगाए जाने वाले प्रगतिशील करों में कृषि आय-कर एक अच्छा साधन रहा है। सामान्य आय-कर केन्द्रीय सरकार द्वारा लगाया जाता है जो कृषि आय पर लागू नहीं होता। भारत में जब आय-कर पहली बार लगाया गया तो वह कृषि आय और गैर-कृषि आय दोनों पर लागू किया गया था। 1866 में इन दोनों में भेद किया गया और कृषि आय-कर को समाप्त कर दिया गया। यह स्थिति 1937 तक चलती रही जब तक कि 1935 के अधिनियम के अन्तर्गत प्रान्तीय सरकारों को कृषि आय पर कर लगाने की आज्ञा नहीं मिली। ब्रिटिश सरकार चाहती थी कि प्रान्तीय कांग्रेस सरकारें कृषि आय-कर लगाने का साहस दिखाकर प्रभावशाली वर्ग की अप्रसन्नता का कारण बने लेकिन प्रान्तीय सरकारों ने निर्भीक होकर कृषि आय-कर लगाया। इस दिशा में सबसे पहले बिहार सरकार ने 1938 में बिहार कृषि आय-कर अधिनियम बनाकर कदम उठाया। इसके बाद असम (1939), बंगाल (1944), उड़ीसा (1947), उत्तर प्रदेश (1948-49), हैदराबाद, त्रावनकोर-कोचीन, मद्रास, राजस्थान, कुर्ग, भोपाल एवं विन्ध्य प्रदेश आदि छोटे-बड़े 12 राज्यों में कृषि आयकर लागू हो गया।

स्वतन्त्र भारत में कृषि आय-कर राजस्व के उन स्रोतों की परिधि में आता है जो राज्यों को प्राप्त हैं। वर्तमान स्थिति यह कि देश के 25 राज्यों में से केवल 10 में कृषि आय-कर सम्बन्धी अधिनियम बनाए गये और 9 राज्यों को ही आय प्राप्त हुई। असम, केरल, कर्नाटक, उड़ीसा, तमिलनाडु और पश्चिमी बंगाल राज्यों में कृषि आय-कर लगाया जाता है किन्तु वहाँ भी मुख्य रूप से यह घाय, कॉफी, रबड़ और काजू के बागानों पर ही लगाया जाता है। इन साधनों से उन्हें उल्लेखनीय आय होती है। दूसरी ओर बिहार, महाराष्ट्र, उड़ीसा और त्रिपुरा को केवल कुछ लाख रुपये ही प्राप्त होते हैं। कृषि में समृद्ध तीन राज्यों—पंजाब, हरियाणा व गुजरात में कृषि आय-कर बिल्कुल नहीं है। कर की दर तथा छूट की सीमाएँ विभिन्न राज्य में भिन्न-भिन्न हैं। कर निर्धारण से पूर्व आय में से अदा किया गया भू-राजस्व और सिंचाई तथा खेती आदि के खर्च घटा दिए जाते हैं। भारत में किसानों के अशिक्षित होने के कारण वे उचित रीति से हिसाब-किताब नहीं रख पाते अतः कुछ राज्यों में यह विधि अपनाई गई है कि किसान अपनी भूमि के लिए जो भू-राजस्व देता है उसी के आधार पर उसकी आय का अनुमान लगा लिया जाता है।

कृषि आय-कर केवल वास्तविक प्राप्त आय पर लगाया जाता है, क्योंकि यह कर भूमि की स्थिति के अनुसार लगाया जाता है। इसमें करदाता को अन्य किसी स्रोत से आय प्राप्त नहीं होती अतः कर की चोरी का प्रश्न भी नहीं उठता। कृषि आय-कर की दरों में आय-कर के समान परत पद्धति या खण्ड प्रणाली अपनाई गई है। कर की छूट-सीमा के अतिरिक्त और अनेक प्रकार के कृषि कार्यों पर कर नहीं लगाया जाता है, जैसे—रहने के मकान से प्राप्त आय ट्रस्टों के अन्तर्गत दान तथा धार्मिक कार्यों के लिए प्राप्त आय, कृषि कम्पनी से प्राप्त आय जिस पर कर दिया जा चुका है आदि।

कृषि आय-कर से आय

कृषि आय-कर का महत्त्व कम होता गया है और इससे राज्यों को कोई विशेष आय प्राप्त नहीं होती, किन्तु इस कर का सार्वजनिक करों में प्रमुख स्थान है। हाल के वर्षों में इससे आय में कुछ वृद्धि हुई है। 1951-52 में इस मद से 4 करोड़ रुपये की आय मिली जो कि 1970-71 में बढ़कर 11 ½ करोड़ रुपये हो गई तथा 1995-96 में 210 करोड़ रुपये हो गई।

कृषि आय-कर के पक्ष-विपक्ष में तर्क

कृषि आय-कर के पक्ष में सामान्यतः कहा जाता है कि—

(1) यह कर राज्यों को उनके बढ़ते हुए कार्यों के लिए आवश्यक आय प्रदान करता है, भारत में जमींदारी उन्मूलन होने के कारण उससे प्राप्त होने वाली आय घट गई है और अभी तक इस कर की प्रगति उत्साहजनक नहीं रही है।

(ii) जब गैर-कृषि आय पर कर लगा है तो कृषि आय पर कर न लगाया जाए। यह तर्कसंगत नहीं है।

(iii) गरीबों पर मालगुजारी का भार अमीरों की अपेक्षा अधिक पड़ता है अतः कृषकों के मध्य कर भार की असमानता को कृषि आय-कर लगाकर दूर किया जा सकता है।

(iv) बहुत से व्यक्तियों को कृषि और गैर-कृषि दोनों ही प्रकार की आय प्राप्त होती है अतः यदि केवल गैर-कृषि आय पर ही कर लगाया गया तो वे अपनी आय के एक बहुत बड़े भाग पर कर देने से बच जायेंगे। भारत में यह एक आम प्रवृत्ति है।

कृषि आय-कर के विपक्ष में जो तर्क प्रस्तुत किए जाते हैं वे मुख्यतः इस प्रकार हैं—

(i) कृषि आय पर कर लगाने से किसानों पर गहरा करारोपण हो जाता है क्योंकि एक बार तो उन्हें मालगुजारी चुकानी पड़ती है और दूसरी बार आय-कर अदा करना पड़ता है। किन्तु यह तर्क उचित नहीं है क्योंकि मालगुजारी का भुगतान कृषि उत्पादन के अनुसार होता है जबकि यह आयकर कृषि से प्राप्त आय के अनुसार लगाया जाता है।

(ii) कृषि आय-कर से कृषकों पर कर का भार बहुत अधिक हो जाता है। कृषकों की आय इतनी अधिक नहीं होती कि वे कर दे सकें। करारोपण की दृष्टि से देखा जाए तो यह तर्क भी उचित नहीं है क्योंकि यह कर तो केवल उन्हीं कृषकों की आय पर लगाया जाता है जिनकी आय न्यूनतम सीमा से अधिक हो। फिर इस कर का उद्देश्य कर-भार को बढ़ाना न होकर आय की असमानताओं को दूर करना होता है।

(iii) कृषि आय-कर का प्रबन्ध व प्रशासन बड़ा कठिन है। भारत में कृषक वर्ग अनपढ़ और अशिक्षित है। वह आय-व्यय का समुचित हिसाब-किताब नहीं रख सकता है अतः इससे कृषि आय-कर के निर्धारण में अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। यह तर्क महत्वपूर्ण नहीं है क्योंकि सामान्य आयकर देने वाले व्यक्ति भी अधिकांशतः हमारे देश में अशिक्षित ही हैं। वे अनुभव के आधार पर धीरे-धीरे हिसाब-किताब रखना सीख जाते हैं।

करारोपण जॉय आयोग के सुझाव

भारत में कृषि आयकर के सम्बन्ध में करारोपण जॉय आयोग ने निम्नलिखित सुझाव दिये थे—

1. कर व्यवस्था में कृषि आयकर का होना आवश्यक है क्योंकि इससे न्यायशीलता की प्राप्ति सम्भव है।

2. कृषि आयकर का दीर्घकालीन उद्देश्य आयकर में विलीनीकरण होना चाहिए और इसका विभाजन सघ एवं राज्यों के अनुपात में होना चाहिए।

3. सभी राज्यों को कृषि आयकर तीन हजार रुपये से अधिक आय पर लागू करना चाहिए ताकि राज्यों की आय बढ जाए और भूमि कर प्रणाली भी अधिक न्यायसंगत हो। कर प्रत्येक प्रकार की कृषि पर लगना चाहिये।

4. कृषि आयकर की दरों एवं छूट की सीमाओं में विभिन्न राज्यों के मध्य जो अन्तर है उसे घटासम्भव दूर कर देना चाहिए।

5. कृषकों की कृषि आय पर अधिभार लगाने की नीति अपनानी चाहिए।

कर जॉय आयोग के सुझावों को यदि पूरी तरह कार्यान्वित किया जाए तो इस कर का सविषय उद्भव हो सकता है। कृषि तथा गैर-कृषि आय को गिलाकर एक कर देने के बाद आय-कर लगाने से राज्यों की वर्तमान आय में वृद्धि हो सकती है। कृषि आय-कर का क्षेत्र घटने का एक मुख्य कारण सभी राज्यों में अधिकतम भूमि की सीमा बाँधना भी रहा है। जब तक न्यूनतम कर रहित सीमा घटा नहीं दी जाती अधिक आय होना सम्भव नहीं है।

चौकसी समिति के सुझाव (1978)

चौकसी समिति ने कृषि आय पर कर लगाने के पक्ष में गत व्यक्त किया। उसके अनुरार केन्द्र द्वारा कृषि आय पर कर लगाना निम्नलिखित तीन दृगों से ही सम्भव हो सकता है।¹

(i) सविधान मे सशोधन करके कृषि पर आय-कर लगाने का अधिकार केन्द्र को सौंप दिया जाय
 (ii) राज्य उसी प्रकार की कार्य-विधि अपनाएँ जिसके द्वारा उन्होंने कृषि सम्पत्ति पर आस्ति कर लगाने का अधिकार केन्द्र को दे दिया है तथा

(iii) आय कर कानून के अन्तर्गत कृषि आय की परिभाषा केवल खाद्यान्न फसलों के सम्बन्ध में कृषि कार्यों तक की सीमित कर दी जाए तथा व्यावसायिक प्रकृति की कृषि आय जैसे बगीचों तथा अन्य व्यावसायिक फसलों से होने वाली आय गैर-कृषि आय समझी जाए ।

कृषि-आय पर कर लगाना एक छल सिद्ध होगा

प्रसिद्ध अर्थशास्त्री और योजना आयोग के भूतपूर्व सदस्य डॉ वी के आर वी राव कृषि आय-कर लगाने के पक्ष में नहीं थे । अपने मत के समर्थन में उन्होंने जो तर्क प्रस्तुत किए हैं वे उन्हीं के शब्दों में इस प्रकार हैं—

कृषि-आय राज्यों के अधिकार क्षेत्र में आने वाला विषय है लेकिन राज्यों के बजट देखे तो उनमें बागानों से होने वाली आय पर लगाए जाने वाले कर को छोड़कर आय पर अन्य प्रकार के कर का कोई जिक्र नहीं होता । अब सवाल उठता है कि राज्यों द्वारा योजना के लिए वित्तीय साधन जुटाने में जो कुछ कमी पड़ती है उसकी पूर्ति के लिए कृषि आय पर कर क्यों लगा दिये जाएँ ? सुन्दर पति की कामना करने वाली किसी कामिनी के घिर प्रतीक्षित राजकुमार जैसी यह सम्भावना सघम्य बड़ी आकर्षक है और लगता है कि इससे मनोवाधित फल की प्राप्ति हो सकेगी ।

यह सब कुछ इतना सरल नहीं है जितना लगता है । बेचारी कामिनी पिछले तीस वर्षों से प्रतीक्षा कर रही है और उसकी प्रार्थना अभी भी अनुत्तरित ही है । ब्राह्मण पुरोहित और उसके विद्वान साधियों ने कुछ शास्त्र-सम्मत निर्देशों की दुहाई देकर वर को कन्या का पाणिग्रहण करने के लिए राजी करना चाहा लेकिन सब व्यर्थ रहा । प्रोफेसर रामकृष्ण की समिति ने जो रिपोर्ट पेश की थी वह राज्यों के सचिवालय में धूल खाटती रही । उधर विद्वत समाज रिपोर्ट की व्यवस्थाओं पर धर्या करता रहा । किसी ने सुझाव दिया कि इसे ज्यों का त्यों स्वीकार कर लिया जाय और कुछ ने कुछ परिवर्तनों के साथ इसे स्वीकार करने की सिफारिश की । इन विद्वानों की राय का भी वर महोदय पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा । अब बेचारी कन्या का यह हाल है कि दिनों-दिन उसकी अव्यवस्था बढ़ती जा रही है और उसका रूप भी क्षीण होता जा रहा है । समय निश्चय ही कृषि आय पर कर लगाने के पक्ष में नहीं है ।

समस्या का निकट निरीक्षण—यह निस्संदेह सच है कि आज समग्र राष्ट्रीय आय में 35 से 40 प्रतिशत भाग कृषि-आय का है । यदि आय के इतने बड़े भाग का सरकारी राजस्व में कोई योगदान न हो तो निश्चय ही यह एक हानिप्रद निर्णय है लेकिन कृषि आय पहले से ही केन्द्र और राज्यों के कोष में एक काफी बड़ी रकम का भुगतान उत्पादन शुल्क और बिक्री कर के रूप में कर रही है । इसके अलावा परिवहन संचार साधनों और मनोरंजन के ऊपर लगाए गए करों के रूप में भी सरकारी कोष में उसका योगदान होता है । यह धारणा कृषि आय उपार्जित करने वाले सम्पन्न किसानों पर ही लागू नहीं होती बल्कि अपेक्षाकृत गरीब किसानों पर भी लागू होती है । वास्तव में देखे तो भारत में ऐसा कोई आय अर्जक नहीं है—चाहे उसकी आय का साधन कृषि हो अथवा अन्य कोई—जो अपनी आय का कुछ न कुछ अंश केन्द्र राज्य या स्थानीय निकायों को कर के रूप में न देता हो । फर्क इतना ही है कि यह कर प्रत्यक्ष नहीं है ।

जब हम कृषि-आय पर कर लगाने का विचार करते हैं तो हमारा अभिप्राय प्रत्यक्ष कर से होता है । यह कर प्रत्यक्ष कृषि-आय अर्जक की आय निर्धारित करने के बाद उसी तरह लगाया जाएगा जिस तरह कृषि इतर आय के अर्जक पर लगाया जाता है । कृषि इतर आय के मामले में देखे तो अदा किए जाने वाले कर का अधिकांश भाग कृषि-इतर आय के अर्जकों पर उनकी वैयक्तिक आय के अनुसार लगाए जाने वाले कर से नहीं बल्कि अप्रत्यक्ष करों से प्राप्त होता है । वैयक्तिक आय-कर जिन लोगों पर लगता है उनकी कुल सख्या कम है अर्थात् शहरी कार्यरत लोगों के प्रतिशत कम और इनसे आय-कर के रूप में प्राप्त होने वाली राशि कृषि इतर का प्रतिशत उससे भी कम ही होता है । इसलिए कृषि-आय पर कर लगाकर राज्य सरकारों के कोष का पेट भरने के लिए एक बड़ी राशि प्राप्त करने की बात जब हम करते हैं तब हमें अपना दृष्टि सन्तुलन खो नहीं देना चाहिए ।

हमारे जैसे देश में, जहाँ कृषि लगभग सर्वथा असंगठित और वैयक्तिक गतिविधि है (कुछ बागानों को छोड़कर) और मुख्यतः एक व्यक्तिगत व्यापार है जहाँ परिवार का श्रम और वैयक्तिक पूँजी, जिसमें भूमि भी शामिल है, आय अर्जित करने में इतनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, वहाँ मूल्य हास और पूँजीगत प्रतिस्थापन की समस्याएँ ज्यादा दुस्साध्य हैं और जहाँ वार्षिक आय में इतना ज्यादा उतार-चढ़ाव होता है, वहाँ मासिक आय के रूप में निश्चित आय का कोई सवाल ही नहीं उठता और जहाँ उत्पादन, उसकी दुलाई और विपणन, ये तीनों ही एक-दूसरे में समायोजित हैं, वहाँ ऐसी स्थितियों में कृषि आय पर उसी सरकार की कर व्यवस्था लागू करना सम्भव नहीं जैसा कि कृषि-कर आय के मामले में है। यही कारण है कि कृषि आय पर कर लगाने के प्रस्ताव अप्रत्यक्ष कर के रूप में होते हैं जो कृषि जोतों के आकार और उनकी अनुमानित उर्वरता अथवा औसत उत्पादन अथवा व्यापारिक और लाभकर फसलों के ऊपर, जिनकी अपनी संपत्ति समस्याएँ हैं, लगाए जायेंगे और करदाता पर लगाए जाने वाले प्रत्यक्ष कर के विपरीत अप्रत्यक्ष कर के रूप में होंगे।

इसके राजनीतिक फलितार्थ—राजनीतिक दृष्टि से कृषि पर प्रत्यक्ष कर लगाने का काम और भी कठिन होगा। भारतीय किसान अब संगठित होते जा रहे हैं। भारतीय किसान ने अपने पृथक् व्यक्तित्व की पहचान करली है और अर्थव्यवस्था में उनका जो महत्वपूर्ण स्थान है तथा उनका संख्या बल उन्हें जो राजनीतिक शक्ति प्रदान करता है, उसका स्वाद उन्हें अब अच्छा लगने लगा है। किसान वर्ग अब औद्योगिक सघनों की तकनीक भी सीखा गया है और शहरी श्रमिक वर्ग के पास लड़ाई को जो औजार हैं, उनमें नए औजारों का बढ़ावा कर रहा है। चाहे सत्तारूढ़ बल हो या विपक्षी बल हो, कोई पार्टी कृषि-उत्पादकों को नाराज नहीं करना चाहती। किसानों की लाबी एक शक्तिशाली राजनीतिक लाबी बनती जा रही है। भविष्य में यह और अधिक शक्तिशाली हो जाएगी, ऐसी सम्भावना है।

पानी, ऊर्जा और सरकार या सरकारी एजेंसियों द्वारा उपलब्ध किया जाने वाला ऋण, ये सभी निवेश ऐसे हैं जिनके सन्दर्भ में मण्डी की अर्थव्यवस्था और लागत मूल्य-मुनाफा अब अपनी प्रासंगिकता खोते जा रहे हैं और कृषि क्षेत्र में सरकारी पूँजी निवेश का औचित्य सामाजिक मूल्य लाभ के सिद्धान्त और भुगतान शेष के विचार से स्वयं सिद्ध उठरता है। हमारी आर्थिक नीति में राजनीति और लोकप्रियता के तत्त्व इस तरह घुले-मिले हैं कि कृषक वर्ग पर प्रत्यक्ष कर लगाने का तर्काधार समझा सकना अत्यन्त दुष्कर कार्य है।

कृषि आय पर कर का विकल्प—यदि इन सद्यमुच कृषि से और अधिक साधन जुटाने के मामले में गम्भीर है तो सिंचाई-दर की वैज्ञानिक व्यवस्था करनी होगी, सुधार कार्यों के लिए किसानों से शुल्क की जगहही करनी होगी और जो अग्रिम ऋण कृषकों को दिए गए हैं, उसकी वसूली करनी होगी। सामाजिक न्याय के सन्दर्भ में प्रचारित किया जाने वाला तर्क काटना पड़ेगा। सिंचाई, बिजली, अधिक ऋण के मद में सरकारी निवेश के रूप में प्राप्त होने वाले फायदों के साथ सीधा-सादा सम्बन्ध किसानों को समझाया जा सकता है।

सभी किसानों को पानी या बिजली या ऋण नहीं मिलता, लेकिन कुछ को मिलता है और इनमें से अनेक ऐसे हैं जिन्हें ये चीजें पहले नहीं मिलती थीं और न ही उन्होंने इन्हें पाने के लिए अपनी ओर से कोई विशेष कोशिश ही की थी। सिंचाई या बिजली उत्पादन के सरकार द्वारा किए गए निवेश पर जो भुक्तान होता है, उसकी कीमत सामान्य करदाता को चुकानी पड़ती है और जो कृषि-ऋण दिए जाते हैं उनका बड़े पैमाने पर भुगतान न किए जाने की स्थिति में जिसे इसकी कीमत चुकानी पड़ जाएगी, वह बेचारा सामान्य बचतकर्ता या निवेशकर्ता होगा। इन सब मामलों के बारे में देश की जनता को सही सूचना और शिक्षा दे सकना असम्भव कार्य नहीं होना चाहिए, ये ऐसे मामले हैं जिनका जनता के कल्याण और उसके भावी आर्थिक विकास के साथ गहरा सम्बन्ध है।

पूर्ण क्षमता का उपयोग—उत्पादन के क्षेत्र में स्थापित क्षमता का पूरा उपयोग कराने की आवश्यकता के प्रश्न पर सभी एक मत हैं लेकिन जब ऐसा करने में हमारे सामने कठिनाई आती है तो हम क्षमता वृद्धि का तरीका अपनाते लगते हैं। विकास कार्य के लिए वित्तीय साधन जुटाने के मामले में भी हम वैसी ही भूल न दोहराएँ।

यहाँ यह कहना जरूरी नहीं है कि कृषि क्षेत्र से वित्तीय साधन जुटाने के लिए कृषि आय पर राष्ट्रीय अथवा राज्य स्तर पर कोई अप्रत्यक्ष कर लगाने के पक्ष में मैं नहीं हूँ। हाँ भविष्य में यदि

सम्बन्धित परिस्थितियों बदल जाएँ तो यह शाय भी बदल सकती है लेकिन भारत की वर्तमान राजनीतिक और आर्थिक स्थिति के सन्दर्भ में कृषि पर कर लगाना एक छलावा ही सिद्ध होगा विशेषकर से इसलिए कि इसमें प्राप्त होने वाली घनराशि बहुत ही नगण्य होगी और ऐसे बेहतर वैकल्पिक साधन मौजूद हैं जिनसे कहीं अधिक धन जुटाया जा सकता है।

कृषि-आय पर कर लगाना सामान्य न्याय की माँग है

श्री राव के विचारों के विपरीत प्रख्यात अर्थशास्त्री और योजना आयोग के भूतपूर्व सदस्य सी एच हनुमन्त राव ने कृषि आय पर कर लगाने का पक्ष लिया है। उनके विचार इस प्रकार हैं—

कृषि जोत के स्वामित्व की उच्चतम सीमा नियत होने के बावजूद काफी बड़ी सख्या में ऐसे किसान होंगे जहाँ सिंचाई सुविधा मौजूद है और जहाँ हरित क्रान्ति का प्रभाव पड़ा है जिनकी आय 18,000 रुपये प्रतिवर्ष से अधिक है। जहाँ एक ओर कृषि-इतर क्षेत्र में इनके समकक्ष आय-वर्ग के लोगों को आय-कर देना होता है वहीं ग्रामीण आय-वर्ग के लोग वर्तमान में भू-राजस्व के रूप में प्रत्यक्ष कर देते हैं जो कि उनके कृषि फार्म व्यवसाय से होने वाली आय का केवल लगभग 1 प्रतिशत होता है। सामाजिक न्याय की माँग है कि इन कृषि आय-वर्गों पर उतना ही और उरती प्रकार कर लगाया जाए जैसा कि शहरी आय-वर्ग के लोगों पर लगाया जाता है।

यह तर्क दिया जाता है कि कृषि आय-कर से इस उद्देश्य की सिद्धि कारगर ढंग से ही नहीं होगी क्योंकि कृषि आय और व्यय के पर्याप्त आँकड़े प्राप्त करना कठिन है और यह सम्भावना है कि प्रभावशाली किसान अपना उत्पादन कम बता कर और लागत खर्चें बढ़ाकर दिखाएँगे और कर-वचना करेंगे। इसमें कम प्रभावशाली और सघन गरीब किसानों को छोटे कर्मचारियों और अधिकारियों के हाथों तग और परेशान किए जाने की सम्भावना है। यह एक विडम्बना ही है कि प्रशासनिक और अन्य कठिनाइयों के चलते कर लगाने का एक पुरोगामी कदम प्रतिगामी बन उठता है। इसलिए प्रशासनिक तथा आर्थिक दोनों ही दृष्टि से पिछड़ेपन को देखते हुए कोई कर योजना तभी राजस्व प्रदायिनी और सामान्य न्यायदायी हो सकती है जब वह लागू करने की दृष्टि से सरल भी हो।

राज्य समिति के निष्कर्ष—उक्त तथ्यों को ध्यान में रखते हुए कृषि सम्पदा और आय पर कर लगाने के सवाल पर विचार करने के लिए के एन राज की अध्यक्षता में नियुक्त समिति ने कृषि आय-कर को भू-राजस्व के विकल्प के रूप में स्वीकार कर दिया। इस समिति ने उस आधारभूत कारण को रेखांकित किया जिसके चलते मौजूदा भू-राजस्व को कृषि आय पर सामान्य न्याय पर आधारित एक पुरोगामी कराधान व्यवस्था के रूप में नहीं अपनाया जा सकता। देश के विभिन्न क्षेत्रों में और कृषि तथा जलवायु की दृष्टि से समानता वाले उरती भू खण्ड के विभिन्न भागों तक में कृषि से होने वाली आय की तुलना में भू-राजस्व के अनुपात में काफी भिन्नता पाई जाती है। इसलिए कृषि की दृष्टि से समान गुण धर्म में भू-राजस्व के अनुपात में काफी भिन्नता पाई जाती है। इसलिए कृषि की दृष्टि से समान गुण धर्म वाले देश के अलग-अलग खण्डों में से प्रत्येक खण्ड में कृषि फार्म व्यवसाय से होने वाली आय के मुकाबले भू-राजस्व के अनुपात की जानकारी प्राप्त किए बिना भू-राजस्व पर न्यायसंगत अधिभार नहीं लगाया जा सकता और उपयुक्त जानकारी प्राप्त करने का काम बड़ा ही व्यय और समय साध्य होगा।

कृषि-कर सार्वथा उचित है—भारत में समग्र योजनावधि के दौरान विकास के लिए साधन जुटाने के एक उपाय के रूप में कृषि आय पर कर लगाने पर लगातार जोर दिया गया है। तथापि शहरी क्षेत्रों में कराधीन आय के समकक्ष आय पर कर लगाने की माँग के पीछे राजस्व अर्जित करने का विचार उतना नहीं है जितना कि यह विचार कि ऐसा करना सामान्य न्याय और अन्य आर्थिक प्रभावों की दृष्टियों से उचित होगा। यदि भू-राजस्व के स्थान पर कृषि आय-कर लागू करने की बात हो तो सम्भव है कि अनेक राज्य सरकारों को उसमें साधन जुटाने की दृष्टि से कोई आकर्षण न नजर आए लेकिन कृषि आय-कर से बहुत अधिक धन न भी प्राप्त किया जा सके फिर भी सामान्य न्याय के आधार पर कृषि आय-कर लागू करने का मामला काफी मजबूत है खासतौर से उन क्षेत्रों में जिन पर हरित क्रान्ति का विशेष प्रभाव पड़ा है। इन क्षेत्रों में कृषि के अतिरिक्त उत्पादन में वृद्धि होने के बावजूद उसे उत्पादक परिसम्पत्ति में से निवेशित नहीं किया गया है। इस अतिरिक्त उत्पाद का एक खासा बड़ा हिस्सा व्यर्थ के खर्चों में नष्ट कर दिया जाता है। इसलिए इस अतिरिक्त उत्पादन के कुछ हिस्से को सरकार द्वारा कर

लगा कर समेट लेना जरूरी है। इन क्षेत्रों में व्यवहार्य योजनाएँ लागू करके कृषि आधारित उद्योगों में स्वच्छिकता के आधार पर बचत की रकमों को निवेशित कराने की भी आवश्यकता होगी।

बिके हुए कृषि-उत्पाद के मूल्य पर उप-कर—कृषि पर कर लगाने या कृषि जोत पर कर लगाने के अलावा कृषि उत्पादन के विक्रय से प्राप्त मूल्य पर उप-कर भी लगाया जा सकता है। कृषि के आधुनिकीकरण और हस्ति क्रान्ति की प्रगति के फलस्वरूप कृषि-उत्पादन उत्तरोत्तर अधिकाधिक मात्रा में मण्डियों में बिकाने के लिए भेजा जा रहा है और बिन्नी के लिए भेजे जाने वाले उत्पाद का अनुपात कृषि जोत के आधार पर वृद्धि के साथ-साथ और तेजी से ऊपर बढ़ता जाता है। विपणन के लिए भेजे गए कृषि उत्पाद अतिशेष के मूल्य पर किसी उप-कर मार का पुरोगामी होगा। छोटे और सीमान्त किसानों पर उप-कर का भार नगण्य होगा क्योंकि ये अपने उत्पाद का बहुत छोटा भाग ही बेचेंगे। बिन्नी योग्य उत्पादन की छोटी मात्राओं को इस प्रकार के उप-कर से छूट देना भी वांछनीय होगा ताकि छोटे और सीमान्त किसानों को इस प्रकार के कर से बिल्कुल छूट मिल जाए।

कुछ राज्यों में कृषि-उत्पादको की बिन्नी पर उप-कर लगाने का विचार किया जा रहा है। यदि उप-कर लागू कर दिया जाएगा तो कृषि क्षेत्र से वित्तीय साधन जुटाने की दिशा में यह एक स्वागत योग्य पहला कदम होगा। यह सामान्य न्याय का सूचक होगा क्योंकि उप-कर का भार उपभोक्ताओं के गले में डालने की सम्भावना नहीं है। यदि मूल्य निर्धारित करते समय इस उप-कर का भी ध्यान रखा जाता है तो वैसी स्थिति में यह केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों के बीच साधनों का पुनर्वितरण जैसा होगा और इससे सरकार के कुल साधनों में कोई अन्तर नहीं पड़ेगा। इसका अर्थ यह होगा कि किरानों से जो एकम उप-कर के रूप में वसूल की गई है वह उन्हें अधिक मूल्य के रूप में वापस लौटा दी जाएगी।

(2) व्यवसाय कर (Profession Tax)

कुछ राज्यों में स्थानीय निकायों द्वारा व्यवसाय एवं वृत्ति-कर लगाया जाता है। यह एक प्रकार से आय पर लगाए जाने वाला कर ही है। एक निश्चित आय से अधिक आय होने पर प्रगतिशील दर से करारोपण किया जाता है। राज्यों को इस कर से प्राप्त होने वाली आय कृषि आय कर से अधिक है।

(3) स्टाम्प शुल्क या रजिस्ट्रेशन (Stamp and Registration Fee)

राज्य सरकारों को स्टाम्प और रजिस्ट्रेशन से काफी आय प्राप्त होती है। राज्यों में जितने न्यायालय तथा तहसील कार्यालय हैं उनमें सम्पत्ति की रजिस्ट्री अथवा मुकदमों आदि के सम्बन्ध में जो स्टाम्प फीस लगती है उससे गत वर्षों में आय की मुद्रा निरन्तर बढ़ती गई है।

(4) मालगुजारी या भू-राजस्व (Land Revenue)

यह राज्य सरकारों का महत्वपूर्ण कर-आय स्रोत है। भारत जब स्वतन्त्र हुआ उस समय दो प्रकार के स्वत्वाधिकार प्रचलित थे—(1) स्थाई बन्दोबस्त तथा (2) अस्थायी बन्दोबस्त। 1947 के बाद भारत सरकार ने सभी राज्यों में मध्यस्थों की उपमूलन करके भू-धारण सुधार अधिनियम लागू कर दिया। किसी भी राज्य की भू-राजस्व व्यवस्था यहाँ की भू-धारण पद्धति (Land Tenure System) पर निर्भर होती है और यह पद्धति भूतकाल में विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न थी अनेक भूमि-मुधारों के लागू किए जाने से ये भिन्नताएँ अब मिटती जा रही हैं। वर्तमान में विभिन्न राज्यों के भू-राजस्व में अन्तर कम पाया जाता है। राज्यों में भू-राजस्व लगाने की अथवा मालगुजारी निर्धारण की रीतियाँ निम्नांकित रही हैं—

(1) शुद्ध परिसम्पत्ति अथवा आर्थिक लगान (Net Assets or Economic Rent)—शुद्ध परिसम्पत्ति का अर्थ है—सम्पत्ति की अनुमानित वार्षिक आय जो कृषि-लगत घटाने के बाद बचती है। सरल शब्दों में, कुल उपज में से उपज का खर्च घटाने के बाद जो शेष बचता है वह शुद्ध परिसम्पत्ति है। कुल उत्पादन को पिछले दोस या अधिक वर्षों की औसत उत्पादन के आधार पर मुद्रा में आँक लिया जाता है और उसमें खर्च घटा दिए जाते हैं। मालगुजारी निर्धारित करने की यह रीति वर्तमान में पंजाब उत्तरप्रदेश, मध्यप्रदेश, हिमाचल प्रदेश, बिहार तथा उड़ीसा आदि राज्यों में अपनाई जाती है।

(2) शुद्ध उत्पादन अथवा वार्षिक मूल्य (Net Product of Annual Value)—दूसरी रीति वार्षिक मूल्य के आधार पर मालगुजारी निर्धारण की है। इस विधि के अन्तर्गत शुद्ध उत्पादन की वार्षिक मूल्य के आधार पर मालगुजारी निश्चित की जाती है। इस हेतु विभिन्न भूमियों की फसल का परीक्षण किया जाता है और उनके सम्बन्ध में पूछताछ की जाती है फिर गत कुछ वर्षों के मूल्य के आधार पर कुल मूल्य

ज्ञात किया जाता है। इस कुल मूल्य में से उत्पादन व्यय और बुरी फसल की छूट घटाकर जो शेष रह जाता है, वह वार्षिक मूल्य होता है। तमिलनाडु ही केवल ऐसा राज्य है जहाँ शुद्ध उत्पादन को मालगुजारी का आधार माना गया है।

(3) **व्यावहारिक आधार (Empirical Basis)**—बम्बई, हैदराबाद, मैसूर व त्रिपुरा में व्यावहारिक आधार पर माल गुजारी निश्चित की जाती है। इस विधि के अन्तर्गत बन्दोबस्त अधिकारी क्षेत्र विशेष की आर्थिक पृष्ठभूमि, कृषकों की आर्थिक स्थिति व कृषि योग्य क्षेत्र, बाजार की समीपता, यातायात की सुविधाओं और भूमि के मूल्य आदि को ध्यान में रखता है और व्यक्तिगत खेतों पर मालगुजारी तय करता है।

(4) **पूँजी मूल्य**—भारत में किसी भी राज्य में पूँजी मूल्य को मालगुजारी निर्धारित करने का आधार नहीं बनाया गया है। स्मरणीय है कि अकाल, बाढ़ अथवा अन्य दैवी आपत्तियों के समय मालगुजारी के भुगतान में छूट दी जाने की व्यवस्था है।

मालगुजारी से आय

राज्यों की मालगुजारी व भू-राजस्व आय लगभग स्थिर रही जबकि कुल कर-राजस्व में तेजी से वृद्धि हुई है। इस दृष्टि से देखा जाए तो मालगुजारी आय में ज्यादा वृद्धि नहीं हुई।

मालगुजारी से आय (करोड़ रुपये में)

वर्ष	राशि
1951-52	48 0
1961-62	92 2
1970-71	127 00
1980 81	235 00
1988-89	335 00
1991-92	766 10

मालगुजारी का मूल्योत्पन्न व सुधार के उपाय

विभिन्न विद्वानों ने मालगुजारी के पक्ष और विपक्ष में अलग-अलग विचार व्यक्त किये हैं। इसके पक्षधरों का कहना है कि—

1 मालगुजारी की दर पूर्व निश्चित रहती है जिससे एक ओर तो सरकार को इससे प्राप्त होने वाली आय का ज्ञान रहता है और दूसरी ओर कृषकों को यह पता रहता है कि उन्हें मालगुजारी के रूप में कब और कितना धन सरकार को देना है।

2 मालगुजारी में उत्पादकता का गुण पाया जाता है। इससे राज्यों को चयनित आय प्राप्त होती है और आज यह उनकी आय का मुख्य स्रोत है। ऐसा अनुमान है कि इस स्रोत से राज्यों को अपनी आय का लगभग 15 प्रतिशत प्राप्त होता है।

3 मालगुजारी का एक गुण इसका सुविधाजनक होना है। यह सरकार द्वारा किसानों से फसलों की कटाई के बाद ही वसूल की जाती है और अकाल बाढ़ आदि के समय इसमें छूट दी जाती है।

मालगुजारी के विपक्ष में प्रायः कहा जाता है कि—

1 मालगुजारी में समता के सिद्धान्त का पालन नहीं होता क्योंकि सभी किसानों के लिए मालगुजारी की दर एक जैसी होती है। इस तरह निर्धन किसानों पर धनी किसानों की अपेक्षा कर-भार अधिक पड़ता है। यदि माल गुजारी को करारोपण की योजना के रूप में देखा जाए तो यह केवल प्रगतिशील ही नहीं बल्कि उसके विपरीत प्रतियोगी भी है।

2 यह कष्टकारी है क्योंकि इसमें एक विशेष वर्ग में प्रचलित परिस्थितियों पर ध्यान नहीं दिया जाता और करों से छूट केवल विशेष अवस्थाओं में और काफी देर से मिलती है।

3 मालगुजारी बेल्गेचदार है क्योंकि राज्य की दृष्टि से इसकी प्राप्ति में वृद्धि नहीं की जा सकती। स्थायी बन्दोबस्त वाले क्षेत्रों में तो वृद्धि का प्रश्न ही नहीं उठता। अस्थायी बन्दोबस्त वाले भागों

में काफी लम्बे समय बाद वृद्धि करना सम्भव होता है। इस प्रकार मूल्य वृद्धि और देश की आर्थिक चमत्ति का राज्य को लाभ नहीं मिल पाता।

4 मालगुजारी प्रथा देश के प्रत्येक भाग के लिए एक-सी नहीं है। इसमें सरलता के सिद्धान्त का अभाव है क्योंकि इसका प्रशासन बहुत पुराने ढंग से किया जाता है। मालगुजारी वसूल करने का अधिकार प्रत्येक राज्य में एक जैसा नहीं है कहीं मूल्य के आधार पर कर लगाया जाता है और कहीं उत्पादन के आधार पर।

5 इसमें मितव्ययिता के सिद्धान्त का अनुकरण नहीं किया जाता क्योंकि इसके वसूल करने में भारी व्यय करना पड़ता है और बहुत अधिक कर्मचारी रखने पड़ते हैं। इसके बन्दोबस्त में अधिक घन व्यय होता है।

मालगुजारी को अधिक प्रभावी और सुधारत्मक रूप देने की दृष्टि से भारतीय कर जॉय आयोग ने 1953-54 में अपनी रिपोर्ट में कुछ महत्त्वपूर्ण सुझाव दिये थे जो इस प्रकार हैं—

1 सभी राज्यों में मालगुजारी की दरों का प्रमाणीकरण (Standardization) कर देना चाहिए ताकि असमानताएँ कम हो जाएँ।

2 मूल्य स्तर में परिवर्तन के अनुसार मालगुजारी की दरों का प्रति 10 वर्ष बाद पुनर्निरीक्षण किया जाना चाहिए क्योंकि इतने वर्ष बाद पुनर्निरीक्षण करने वाली व्यवस्था बड़ी दोष मुक्त नहीं है।

3 मालगुजारी की दरों में परिवर्तन करने की विधि ऐसी होनी चाहिए जिससे विशाल प्रशासकीय यन्त्र के हस्तक्षेप के बिना मूल्य स्तर के आधार पर दर स्वतः परिवर्तित हो जाए।

4 मालगुजारी की दर में मूल्यों के परिवर्तन के अनुपात में नहीं बरन् अनुपात में कम परिवर्तन होने चाहिए।

5 विशेष परिस्थितियों में मालगुजारी की दरों को किसी भी समय बदल देना चाहिए।

6 एकत्रित मालगुजारी का 15 प्रतिशत स्थानीय सरकार को दिया जाना चाहिए। यदि मालगुजारी की नई दरों से किसी क्षेत्र में आय बढ़ती है तो उसका भाग स्थानीय सरकारों को मिलना चाहिए।

7 स्थानीय सरकारों जैसे—जिला बोर्ड पंचायत आदि को अधिक वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए मालगुजारी पर अधिमार (Surcharge) लगाने का अधिकार दिया जाना चाहिए।

8 मालगुजारी के भार की असमानताओं को दूर करने के लिए आयोग ने कृषि आय कर लगाने का सुझाव दिया।

मालगुजारी कर है या लगान ?

‘यदि किसान स्वामी है तो मालगुजारी को कर माना जाना चाहिए अन्यथा लगान। इस सम्बन्ध में लोगों के अपने अपने विचार हैं। इसके समर्थन में यह कहा जाता है कि मालगुजारी लगान है क्योंकि सरकार इसकी दर में आवश्यकतानुसार परिवर्तन नहीं कर सकती। किसानों को भूदान आदि बनाने के लिए निःशुल्क भूमि दी जाती है और उन्हें पशु चराने का अधिकार दिया जाता है। इस मत के उत्तर में कहा जाता है कि सरकार पर ऐसा कोई नियन्त्रण नहीं है कि यह मालगुजारी को बढ़ा न सके। सरकार तो अपनी प्रशासनिक कठिनाइयों के कारण व अन्य असुविधाओं की वजह से इनकी दरों में प्रतिवर्ष परिवर्तन नहीं करती। मालगुजारी को लगान मानने वालों का एक अन्य तर्क यह है कि प्रारम्भ में चाहे जो स्थिति रही हो विन्तु अब मालगुजारी लगान ही है क्योंकि भूमि के बार बार क्रय विक्रय से मालगुजारी के रूप में की गई सरकारी भाँग का पूँजीकरण (Capitalisation) हो गया है लेकिन यह तर्क ठीक नहीं है। कर का पूरी तरह से पूँजीकरण करना सम्भव नहीं है क्योंकि सरकारी भाँग का पहले से पता नहीं किया जा सकता।

भारतीय कर जॉय आयोग ने मालगुजारी को कर माना है और इसके पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिए हैं—

(i) सरकार ने स्थायी आन्दोलन वाले क्षेत्र में जमींदार को भूमि का स्वामी स्वीकार किया है तथा रैयतवाड़ी क्षेत्रों में भी भूमि के बेचने और खरीदने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया है।

(ii) सरकार ने स्वयं को भूमि का स्वामी घोषित नहीं किया है।

(iii) लगान की दर आर्थिक लगान से ऊँची है और कर की भाँति इसका भुगतान अनिवार्य है।

(iv) मालगुजारी राष्ट्रीय आय का एक अंग है।

भारत में भू-राजस्व या मालगुजारी एक बहुत ही असमतापूर्ण कर है जिसका भार बड़े जमींदारों की अपेक्षा गरीब-किसानों पर ही अधिक पड़ा है। निबल परिसम्पत्तियों अथवा वार्षिक मूल्यों के आधार पर कर का निर्धारण करने में यह ध्यान रखा जाता है कि किसान की करदेय क्षमता कितनी है। कर की दर आरोही न होकर समानुपाती है तथा छूट व्यवस्था भी नहीं है। भू-राजस्व को न्यायपूर्ण बनाने के लिए इसमें पर्याप्त सुधार आवश्यक है। कर-जॉब आयोग की यह सिफारिश महत्त्वपूर्ण है कि ऊँची कृषि आमदनियों पर आय-कर लगाया जाना चाहिए और सम्पूर्ण कर-व्यवस्था का अन्तिम उद्देश्य यह होना चाहिए कि कृषि आय को गैर-कृषि आय में विलय कर दिया जाएगा और तदुपरान्त सम्पूर्ण आय पर एक ही दर से कर लगे। भू-राजस्व की दरों को कृषि-मूल्यों के उतार-चढ़ावों के साथ सम्बन्धित करने पर आय का यह स्रोत काफी लोचदार बन सकता है। अब तक भू-राजस्व से होने वाली प्राप्तिमें तुलनात्मक रूप में लोचहीन ही रही है।

(5) नकद फसलों पर अधिभार

इस अधिभार से प्राप्त होने वाली राशि समस्त राज्यों के लिए प्रतिवर्ष केवल एक करोड़ रुपये से कुछ अधिक है। अतः इसका विस्तृत विवरण देना निरर्थक रहेगा।

(6) शहरी अचल सम्पत्ति पर कर (Urban Immovable Property Tax)

सम्पत्ति सम्बन्धी आय में राज्यों को कुछ आय नगरीय अचल सम्पत्ति-कर से प्राप्त होती है। नगरो में कहीं-कहीं मकानों पर नगरपालिका के अतिरिक्त राज्य सरकारें करारोपण करती हैं जिससे उन्हें कुछ वार्षिक आय प्राप्त हो जाती है।

(7) बिक्री-कर (Sales Tax)

यह कर वस्तु करारोपण का एक मुख्य अंग है। भारतीय संविधान में प्रावधान है कि समाचारपत्रों को छोड़कर सभी वस्तुओं पर विक्रय कर लगाने का अधिकार राज्य सरकारों को है। हेग और शीक के मतानुसार बिक्री कर वह कर है जो कर के विधान में लिखित अपवादों को छोड़ दृश्य व्यक्तिगत सम्पत्ति को सभी व्यावसायिक क्रियाओं पर लगाया जाता है। बिक्री कर के कुछ महत्त्वपूर्ण प्रकार निम्न हैं—

(i) बिक्री कर व फिरती कर—बिक्री-कर केवल वस्तुओं के विक्रय पर लगाया जाता है जबकि फिरती-कर सेवाओं के विक्रय पर भी लगाया जाता है। साधारणतः इसे बिक्री-कर में सम्मिलित नहीं किया जाता।

(ii) सामान्य व विशिष्ट कर—सामान्य कर सभी वस्तुओं पर लगाया जाता है जबकि विशिष्ट कर केवल कुछ चुनी हुई वस्तुओं पर ही लगाया जाता है।

(iii) एक बिन्दु व बहु बिन्दु कर—जब वस्तु की केवल एक ही बिक्री पर कर लगाया जाता है तो उसे एक-बिन्दु कर कहते हैं और जब प्रत्येक बिक्री पर कर लगाया जाता है तो उसे बहु बिन्दु कर कहते हैं।

(iv) थोक व फुटकर बिक्री कर—जब केवल थोक व्यापारियों पर कर लगाया जाता है तो उसे थोक बिक्री-कर कहते हैं। इसके विपरीत जब फुटकर व्यापारियों द्वारा बेची गई वस्तुओं पर कर लगाया जाता है तो उसे फुटकर बिक्री कर कहते हैं।

(v) बिक्री कर या राशि कर—जब यह कर केवल वस्तुओं की बिक्री पर लगाया जाता है तो बिक्री-कर कहलाता है लेकिन जब वस्तुओं और सेवाओं दोनों की बिक्री पर कर लगाया जाता है तो इसे राशि-कर (Turnover Tax) कहते हैं। भारत में बिक्री-कर ही लगाया जाता है न कि राशि-कर।

बिक्री कर के जो विभिन्न रूप संक्षेप में ऊपर बताए गए हैं उनके अपने-अपने गुण और अवगुण हैं। विशिष्ट वस्तु बिक्री-कर में सामान्य बिक्री कर की अपेक्षा प्रबन्ध सम्बन्धी कठिनाइयाँ कम होती हैं। इसमें केवल थोड़े व्यापारियों से सम्पर्क स्थापित करना होता है और उनके हिसाब-किताब की जाँच

करनी होती है अतः प्रबन्ध सम्बन्धी कठिनाइयाँ अधिक जटिल नहीं होतीं लेकिन सामान्य बिक्री-कर में न्यूनतम कर रहित सीमा से ऊपर जितने व्यापारी होते हैं सभी से सम्पर्क रखना होता है और उनका लेखा-जोखा देखना होता है। चूँकि ऐसे व्यापारियों की संख्या बहुत अधिक होती है अतः प्रबन्ध सम्बन्धी कठिनाइयाँ अधिक होती हैं। इसके अतिरिक्त विशिष्ट वस्तु-कर सामान्यतः केवल उन्हीं वस्तुओं की बिक्री पर लगाया जाता है जिनका उपयोग धनी व्यक्तियों द्वारा किया जाता है। अतः इस कर को प्रगतिशील बनाया जा सकता है। इसके विपरीत सामान्य बिक्री-कर सभी वस्तुओं पर लगाया जाता है अतः वह प्रतिगामी होता है लेकिन सामान्य बिक्री-कर विशिष्ट वस्तु बिक्री-कर की अपेक्षा सरकार को अधिक आय प्रदान करता है।

एक-बिन्दु और बहु-बिन्दु बिक्री-कर की भी अपनी-अपनी अच्छाइयाँ-बुराइयाँ हैं। एक-बिन्दु बिक्री-कर में कर-राशि का पता सुगमतापूर्वक लगाया जा सकता है क्योंकि करारोपण केवल एक ही बार होता है। इसके विपरीत बहु-बिन्दु बिक्री-कर में कर की राशि का पता लगाना लगभग असम्भव हो जाता है क्योंकि यह कर प्रत्येक बिक्री पर लगाया जाता है। अतः प्रथम और अन्तिम विक्रेता के बीच वस्तु का क्रय-विक्रय करने वाले जो अनेक व्यक्ति होते हैं उनकी आय साधारणतः ज्ञात नहीं की जा सकती। दोनों में एक अन्तर यह है कि एक-बिन्दु बिक्री-कर में बहु-बिन्दु बिक्री-कर की अपेक्षा दर ऊँची होती है। यह महत्वपूर्ण है कि एक-बिन्दु बिक्री-कर में विस्तृत लेखा-जोखा रखना पड़ता है जिससे जटिलताएँ बढ़ती हैं। यदि फुटकर बिक्री पर कर लगाया गया हो तो यह ज्ञात करना बहुत कठिन है कि एक वस्तु के कितने फुटकर विक्रेता हैं उन्होंने कितनी मात्रा उस वस्तु की बेची है और वस्तुओं का विक्रय उपभोक्ताओं को किया है या अन्य व्यापारियों को। यह सम्पादना रहती है कि व्यापारी कर अपवर्धन के लिए झूठे लेखा-जोखा रखते हैं और झूठी सूचनाएँ देते हैं। बहु-बिन्दु बिक्री-कर सरल होता है क्योंकि यह वस्तु की सभी बिक्रियों पर लगाया जाता है अतः वस्तुओं की बिक्री के सम्बन्ध में विस्तृत लेखा-जोखा रखने की आवश्यकता नहीं होती। कर जाँच आयोग ने दो करों के उद्देश्यों के सम्बन्ध में लिखा है। आयोग के अनुसार बहु-बिन्दु बिक्री-कर के उद्देश्य निम्न होते हैं—

(क) कर को उपयोग की अधिकांश वस्तुओं पर लागू करना। उन वस्तुओं को शामिल करते हुए जो अपेक्षाकृत आवश्यक हैं (ख) व्यापारियों की एक बड़ी संख्या पर लागू करना एवं (ग) करारोपण इतनी नीची दर से करना कि परिणाम भयावह न हो।

आयोग के अनुसार एक बिन्दु बिक्री कर के उद्देश्य निम्न हैं—

(क) 'कर को बहुत-सी किस्मों पर किन्तु अधिकांश वस्तुओं पर लागू न करना (ख) थोड़े व्यापारियों पर लागू करना एवं (ग) कर की अपेक्षाकृत ऊँची दर निश्चित करना तथा पर्याप्त मात्रा में विस्तृत छूट देना।

बिक्री कर के पक्ष विपक्ष

बिक्री कर के पक्ष-विपक्ष में बहुत-कुछ कहा गया है। इसके पक्ष में प्रमुख तर्क ये दिए जाते हैं—

1 यह उत्पादक कर है क्योंकि इसे कम दर पर अधिक व्यापारियों पर लगाया जा सकता है और अच्छी आय प्राप्त की जा सकती है। इसी कारण अधिकांश देशों में इसे लागू किया गया है।

2 यह कर पर्याप्त मात्रा में लोचदार होता है। कर की दरों में थोड़ी सी वृद्धि करके या बिक्री में शामिल की जाने वाली वस्तुओं की संख्या अथवा कर छूट की सीमाओं को घटा कर प्राप्त होने वाली राशि में पर्याप्त वृद्धि की जा सकती है। चूँकि यह कर बहुसंख्यक वस्तुओं और व्यापारियों पर लगाया जा सकता है अतः सरकार अपनी आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए उसमें सरलतापूर्वक आवश्यकतानुसार परिवर्तन कर सकती है।

3 बिक्री-कर के भार का वितरण सुगमता से बहुत बड़े क्षेत्र पर किया जा सकता है अर्थात् इसे विभिन्न रूपों में लगाया जा सकता है ताकि कर गार गरीब से गरीब और अमीर से अमीर सभी समुदायों पर डाला जा सकता है।

4 इससे व्यय पर अंकुश लगता है। बिक्री-कर के लगाने से वस्तुओं के दाम बढ़ जाते हैं अतः उपभोक्ता अपने व्यय को कुछ-न-कुछ कम करने की ओर प्रवृत्त होते हैं।

बिक्री-कर के विषय में दिए जाने वाले तर्कों में निम्न तर्क प्रमुख है—

1 यह कर प्रगतिशील नहीं होता । यह एक अप्रत्यक्ष कर है जो वस्तु पर लगाया जाता है और सभी उपभोक्ताओं पर बिना उनकी आय की ओर ध्यान दिए हुए अथवा उनकी करदेय क्षमता को ध्यान में रखते हुए एक ही दर से आरोपित किया जाता है । फलस्वरूप इसका भार सम्पन्न व्यक्तियों की तुलना में निर्धन व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है ।

2 इस कर को लगाते समय किसी भी परिवार की करदेय शक्ति को ध्यान में नहीं रखा जाता जो अनुचित है । समान आय वाले परिवारों के सम्बन्ध में जितना बड़ा परिवार होगा उसकी करदेय शक्ति उतनी ही कम होगी । समान आय वाले बड़े परिवारों पर करारोपण की दर नीची रखी जाए क्योंकि ऐसे परिवार की खरीददारी अधिक होगी और कर की धन राशि अधिक होगी ।

3 बिक्री-कर का अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार पर बहुत प्रभाव पड़ता है । यदि विभिन्न राज्यों में बिक्री-कर की दरें अलग-अलग निर्धारित की जाएँ तो अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का विकास प्रतिकूल रूप से प्रभावित होता है । इस समस्या के निवारण के लिए भारतीय संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि कोई राज्य अपनी सीमा से बाहर माल के क्रय-विक्रय पर कर नहीं लगा सकता ।

4 इस कर से अधिकांश औद्योगिक गुटबन्दी को प्रोत्साहन मिलता है । व्यापारीगण परस्पर मिलकर ऐसी संस्थाएँ स्थापित कर लेते हैं जिनमें कच्चे माल के उत्पादन में लेकर निर्मित माल के उत्पादन तक सभी क्रियाएँ एक ही संगठन के भिन्न भिन्न विभागों द्वारा सम्पन्न की जाती हैं । एक विभाग दूसरे विभाग को वस्तुएँ बिना बिक्री कर का भुगतान किए देता है और कर भुगतान में बच जाता है । ऐसी कर-चोरी को नियन्त्रित किया जा रहा है । अतः यह तर्क भी स्वीकार्य नहीं है ।

5 विभिन्न वस्तुओं के लिए कर की विभिन्न दरों छूटों और स्तरों के कारण बिक्री-कर का प्रशासन बड़ा जटिल होता है । करदाताओं को काफी असुविधा होती है क्योंकि उन्हें विस्तृत लेखा-जोखा रखने पड़ते हैं । इसके अतिरिक्त राज्याधिकारियों के मनमाने व्यवहार के कारण कर अपवचन को प्रोत्साहन मिलता है ।

6 बिक्री-कर से मुद्रा-स्फीति के प्रभाव जन्म लेते हैं । वस्तुओं के मूल्य बढ़ जाने से सामान्य मूल्य स्तर में वृद्धि हो जाती है और इस तरह मुद्रा-स्फीति बढ़ती है ।

7 बिक्री-कर लगाने से व्यापार करने के ढंग को बदल दिया जाता है । कर-भुगतान से बचने के लिए थोक व्यापारियों के स्थान पर दलालों को नियुक्त कर दिया जाता है और वस्तुओं को इस तरह बेचा जाता है मानो उत्पादक स्वयं बेच रहा हो । यह दोष प्रधानतः बहु बिन्दु प्रणाली में होता है जिससे बिक्री-कर वस्तु की प्रत्येक बिक्री पर लगता है । व्यापार करने के ढंग में इस तरह परिवर्तन कर देने से वस्तु की बिक्री पर केवल एक ही बिन्दु पर कर लग पाता है ।

8 बिक्री कर में दोहरे कर (Double Taxation) की समस्या रहती है । एक वस्तु पर कई बार कर लग जाता है । सर्वप्रथम कच्चे माल की बिक्री पर कर लगता है फिर जब दुकानदार कच्चे माल को खरीदता है तब कर लगता है और अन्त में उपभोक्ता खरीदता है तो कर लग जाता है । इस प्रकार एक निर्मित वस्तु पर कई बार करारोपण हो जाता है ।

9 इसमें कर चैनल्यता का अभाव होता है । यह कर मूल्य में छिपा रहता है अर्थात् उपभोक्ता को यह ज्ञात नहीं होता कि वह कर के रूप में राज्य को अशदान दे रहा है । फलस्वरूप नागरिकों में कर-चैनल्यता कम हो जाती है ।

बिक्री-कर के पक्ष-विपक्ष में जो कुछ कहा गया है उससे यही निष्कर्ष निकलता है कि यह अच्छा कर नहीं है । प्रतिगामी होने के साथ साथ इसकी व्यवस्था कठिन और जटिल होती है । देश की औद्योगिक और व्यापारिक उन्नति में यह बाधक बनता है लेकिन इन सब दोषों के होते हुए इस कर का परित्याग नहीं कर सकते । आधुनिक सरकारों की वित्तीय आवश्यकताएँ इतनी तेजी से बढ़ती जा रही हैं कि अधिकांश सरकारों का काम इस कर को लागू किए बिना नहीं चल सकता क्योंकि यह कर बड़ा ही उत्पादक है । जॉन ड्यू ने लिखा है— बिक्री कर को दूसरा सबसे उत्तम कर समझना चाहिए—एक ऐसा कर जिसका प्रयोग उस समय किया जाए जब परिस्थितियाँ यह सिद्ध कर दे कि आय-कर और अन्य उपयुक्त करों पर भरोसा करना ठीक नहीं है ।

भारत में बिक्री-कर और राज्यों की बिक्री-कर से आय

भारत में यद्यपि, बिक्री-कर का प्रयोग मौर्यकाल में ही हो चुका था किन्तु आधुनिक समय में इसका इतिहास प्रांतीय स्वशासन से प्रारम्भ होता है। 1935 के भारत सरकार के अधिनियम के अन्तर्गत वस्तुओं की बिक्री पर कर लगाने का अधिकार प्रांतों को सौंप दिया गया था। सबसे पहले 1938 में यह कर मध्यप्रदेश में पेट्रोल पर लगाया था और तत्पश्चात् अन्य प्रांतों ने अनुसरण किया। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद देश के नवीन सविधान में समाधार-पत्रों के अतिरिक्त अन्य वस्तुओं के क्रय-विक्रय पर कर लगाने और उनका संग्रह करने का अधिकार राज्यों को दे दिया है। 1956 में सविधान में एक संशोधन करके भारत सरकार ने अन्तर्राज्यीय क्रय-विक्रय की वस्तुओं पर कर लगाने का अधिकार राज्यों से लेकर केन्द्रीय सरकार को दे दिया। यह कर एक राज्य से दूसरे राज्य में माल की बिक्री पर लगाया जाता है। कोयला, कपास, सूत, चमड़ा व खाने, लोहा, इस्पात, जूट तिलहन, सूती वस्त्र, रेशमी वस्त्र रेयन, ऊनी वस्त्र, चीनी तम्बाकू पर केन्द्रीय कर 2 प्रतिशत से अधिक नहीं हो सकता। अन्य वस्तुओं पर यह 10 प्रतिशत है।

भारत में बिक्री-कर राज्यों की आय का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्रोत है। प्रत्येक राज्य में बिक्री-कर की दरें क्रमशः बढ़ती गई हैं। राज्यों के कुल राजस्व में बिक्री-कर की प्राप्ति का स्थान सर्वोच्च है। योजना काल में विभिन्न राज्यों ने अपनी आय बढ़ाने के लिए बिक्री-कर का उपयोग किया है। राज्यों को बिक्री-कर से शुल्क होने वाले राजस्व की दृष्टि से ही इसका महत्त्व नहीं है बल्कि आवश्यकता के अनुसार इसमें परिवर्तन लाने की सुविधा इसे महत्वपूर्ण बना देती है। प्रारम्भ से लेकर अब तक जितने परिवर्तन बिक्री-कर के अन्तर्गत आवश्यकतानुसार राजस्व बढ़ाने की दृष्टि से किए गए हैं उतने सम्भव आय-कर तथा उत्पादन शुल्क को छोड़कर अन्य किसी केन्द्रीय तथा राज्य कर में नहीं हुए हैं। इन्हीं कारणों से बिक्री-कर का स्थान राज्यों की राजस्व व्यवस्था में महत्वपूर्ण समझा जाने लगा है।¹

राज्य सरकारों को सबसे अधिक आय इसी मध्य से प्राप्त होती है और इस कर की वसूली पर विशेष ध्यान नहीं करना होता क्योंकि इसकी वसूली माल की बिक्री के समय कर ली जाती है तथा कर-नार ग्राहक पर डाल दिया जाता है।

काराधान जॉब आयोग की सिफारिशें

भारत के सभी भागों में बिक्री-कर की समाप्ति की माँग की जा रही है और यह जब-तब आन्दोलनात्मक रूप भी लेती रही है। समस्या यह है कि बिक्री-कर का विकल्प क्या हो? बिक्री-कर राज्यों की आय का प्रमुखतम स्रोत ही नहीं बन गया है वरन् यह एक ऐसा स्रोत है कि जिसने आय-प्राप्ति के रूप में बड़ी योग्यता दिखाई है। इसके अतिरिक्त, बिक्री-कर राज्य की वित्तीय समृद्धि का एक अभिन्न अंग बन गया है।

कर जॉब आयोग ने बिक्री-कर की समस्या को दूर करने के लिए अनेक सुझाव प्रस्तुत किए हैं जिन्हें नागर एव शर्मा ने सारांश रूप में निम्नानुसार प्रस्तुत किया है—

(1) आयोग ने सुझाव दिया कि बिक्री-कर राज्यों की वित्तीय व्यवस्था में प्रमुख स्थान रखता है तथा अलग-अलग राज्यों में व्यापारिक दशाओं से भिन्नता के कारण यह राज्यों की आय का स्रोत होना चाहिए—समस्त व्यापार को दो वर्गों में बाँटना चाहिए—(अ) अन्तर्राज्यीय और वाणिज्य तथा (ब) राजकीय व्यापार और वाणिज्य। अन्तर्राज्यीय और वाणिज्य पर यह कर सघ सरकार द्वारा लगाया जाना चाहिए तथा राजकीय व्यापार और वाणिज्य पर इसे राज्यों द्वारा लगाना चाहिए।

(2) अन्तर्राज्यीय व्यापार कर दर बहुत कम होनी चाहिए। आयोग ने सुझाव दिया कि कुछ विशेष वस्तुओं को छोड़कर अन्य अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की वस्तुओं पर एक प्रतिशत की दर से बिक्री-कर लगाया जाना चाहिए। एक प्रतिशत की कम दर केवल सभी लगानी चाहिए जबकि राज्यों में अगजीकृत व्यापारियों या उपभोक्ताओं को सामान बेचा जाता है तो राज्यों की प्रचलित दरें ही लागू होनी चाहिए इस तरह बिक्री-कर से बचने में रोक लग जाएगी।

(3) अन्तर्राज्यीय व्यापार-कर की दरों का निर्धारण ससद के द्वारा होना चाहिए परन्तु इनका प्रशासन राज्यों द्वारा होना चाहिए तथा उपलब्धियों भी राज्यों को ही मिलनी चाहिए।

(4) अन्तर्राज्यीय व्यापार पर बिक्री कर अन्तर्राज्यीय बिक्री के अन्तिम निर्यात पर लगाना चाहिए।
 (5) कोयला लोहा और इस्पात कपास तिलहन और जूट को विशेष महत्त्व की वस्तुएँ घोषित की जाकर इन पर १.५ या डेढ़ प्रतिशत की दर से एक स्तर बिक्री-कर लगाना चाहिए।

(6) आयोग ने सुझाव दिया कि विभिन्न राज्यों के बिक्री-कर विभागाध्यक्षों की प्रतिवर्ष एक बैठक होनी चाहिए जिसमें वे अपने सामूहिक हितों पर वाद-विवाद करें। ऐसी मीटिंग अन्तर्राज्यीय करारोपण परिषद् के नेतृत्व में होनी चाहिए। अन्तर्राज्यीय करारोपण परिषद् को विभिन्न राज्यों की कर-व्यवस्था को सरल बनाने तथा उसमें एकरूपता लाने का प्रयास करना चाहिए।

(7) आयोग ने सुझाव दिया कि 1952 के आवश्यक वस्तु अधिनियम के अन्तर्गत विस्तृत सूची में वस्तुएँ कर मुक्त सूची में सम्मिलित कर ली गई हैं। अतएव इस सूची में उत्तम वस्तुओं को छोड़कर शेष सभी को निकाल देना चाहिए।

(8) कर-वचन (Tax evasion) को रोकने के लिए आयोग ने व्यवस्था और निरीक्षण को अधिक सुदृढ़ करने का सुझाव दिया।

(9) आयोग ने सुझाव दिया कि प्रत्येक राज्य में एक बिक्री-कर ट्रिब्यूनल (Sales Tax Tribunal) की स्थापना की जानी चाहिए जो बिक्री-कर विभाग तथा व्यापारियों की अपीलों के बारे में अन्तिम फैसला करे।

(10) बिक्री कर की छूट केवल कुछ सुपरिभाषित वर्ग की वस्तुओं पर होनी चाहिए।

(11) उद्योग एवं व्यापार के लिए आय-कर विभाग द्वारा व्यापार एवं उद्योग के संघों में सम्बन्ध स्थापित किया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य में बिक्री-कर सलाहकार समिति की स्थापना की जानी चाहिए जिसमें व्यापार उद्योग एवं व्यवसायों के हितों का प्रतिनिधित्व हो तथा जो बिक्री-कर समस्याओं का अध्ययन करे।

(12) बिक्री-कर प्रशासन की अलोकप्रियता को दूर करने के लिए उच्च अधिकारियों को विस्तृत अधिकार दिए जाने चाहिए। निरीक्षण कर्मचारी और अधिकारी पृथक्-पृथक् होने चाहिए। प्रत्येक बिक्री-कर विभाग में इन्टेलिजेंस सेक्शन होना चाहिए कर्मचारियों का व्यवहार व्यापारियों के साथ मधुर होना चाहिए तथा उन्हें व्यापारियों की समस्याओं पर उचित सलाह देनी चाहिए।

(13) अन्त में आयोग ने यह सुझाव दिया कि बिक्री-कर को केवल वस्तुओं तक ही सीमित रखना चाहिए व सेवाओं पर कर नहीं लगाना चाहिए क्योंकि इससे प्रशासन में कठिनाइयाँ आएंगी तथा कर बढ़ाने की सम्भावना बढेगी।

बिक्री कर के उन्मूलन का प्रश्न

पिछले कुछ वर्षों से बिक्री-कर समाप्त करने की माँग ने जोर पकड़ा है। जनता पार्टी ने अपने चुनाव घोषणा-पत्र में बिक्री-कर समाप्त करने का वायदा किया था लेकिन अपने शासनकाल में वह ऐसा नहीं कर सकी। राज्य सरकारें इसके लिए तैयार नहीं हुईं। केन्द्रीय सरकार का प्रस्ताव था कि बिक्री-कर के स्थान पर अतिरिक्त केन्द्रीय उत्पादन शुल्क लगाया जाए तथा उससे होने वाली प्रतियोगी में के राज्य सरकारों को, न्यायोचित, भाग दिया जाए। 1970 में केन्द्र ने कांग्रेस (इ) की सरकार स्थापित हो जाने के बाद भी बिक्री-कर चर्चा का विषय बना रहा। सितम्बर 1980 में केन्द्र द्वारा मुख्य मन्त्रियों की बैठक आयोजित की गई जिसमें बिक्री-कर तथा ऑक्स्ट्रॉय समाप्त करने की चर्चा की गई। ऑक्स्ट्रॉय व विक्रय-कर समाप्त करने का विरोध सभी राज्यों के मुख्य मन्त्रियों ने किया। गुजरात के मुख्य मन्त्री ने एक प्रस्ताव रखा जिसे केरल तमिलनाडु त्रिपुरा व पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्रियों को छोड़कर सभी मुख्यमन्त्रियों ने स्वीकार किया जो इस प्रकार था—

(1) जीवन-रक्षक दवाओं और वनस्पति पर विक्रय कर का प्रतिस्थापन अतिरिक्त उत्पादन शुल्क से किया जाए और इस हेतु उचित रीतियाँ तैयार की जाएँ जिससे कि राज्यों के वर्तमान तथा भविष्य के न्यायोचित राजस्व हित सुरक्षित किये जा सकें। (2) महाराष्ट्र गुजरात कर्नाटक उत्तर-प्रदेश जम्मू व कश्मीर नागालैण्ड उड़ीसा और पंजाब के मुख्यमन्त्रियों की एक समिति बनाई जावे जो—
 (अ) बिक्री-कर के स्थान पर अतिरिक्त उत्पादन शुल्क जिन वस्तुओं पर लगाया जा सकता है उनकी सूची तैयार करे तथा (ब) घोषित वस्तुओं की सूची में विस्तार हेतु प्रस्ताव तैयार करे (3) विधि आयोग से राज्यों के विचारार्थ एक आदर्श बिक्री-कर अधिनियम प्रारूप प्राथमिकता के आधार पर तैयार करने के

लिए निवेदन किया जाए और (4) केन्द्रीय सरकार की सविधान सशोधन (49वें सशोधन) की रूपरेखा के आधार पर एक सविधान सशोधन अधिनियम जारी करने पर विचार करना चाहिए।¹

राज्यों ने सर्वानुमति से यह निर्णय लिया कि केन्द्रीय बिक्री कर की दर जैसा कि झा समिति ने सुझाया है 4% से कम कर 1% न की जावे।²

अप्रैल 1983 में त्रिपाठी समिति ने (जो बिक्री कर समाप्ति की जाँच के लिए गठित की गई थी) पाँच वस्तुओं यथा सीमेंट दवाइयों कागज व कागज गत्ता बनस्पति और पेट्रोलियम उत्पाद पर बिक्री कर के स्थान पर अतिरिक्त उत्पादन शुल्क लगाने की व्यवस्था पहले से है। स्मरण रहे कि झा समिति ने 1978 में कुछ वस्तुओं पर बिक्री कर के स्थान पर अतिरिक्त उत्पादन शुल्क लगाने की सिफारिश की थी जिससे महत्त्वपूर्ण वस्तुओं की कीमतों में अन्तर आ जाने से ध्वापार का आर्थिक अन्तरण (Diversion) रोका जा सके। त्रिपाठी समिति ने अपना ध्यान एक ऐसा फार्मूला निकालने पर लगाया जो राज्य सरकारों के वित्तीय हितों को सुरक्षित रख सके।

(8) राज्य उत्पादन कर (State Excise Duties)

वस्तुओं के उत्पादन पर उनके उपभोक्ताओं के पास जाने से पूर्व जो कर लगाया जाता है उसे उत्पादन कर कहते हैं। भारत में उत्पादन कर लगाने का अधिकार केन्द्र एवं राज्य सरकारों दोनों को है। भारत सरकार जिन वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाती है उससे प्राप्त रकम का एक भाग राज्यों को दिए जाने की परम्परा है। इसके अतिरिक्त सविधान के अन्तर्गत राज्य सरकारों को मानवीय उपभोग के लिए निम्न वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाने का अधिकार प्राप्त है—1 शराब (देसी) 2 अफीम 3 भोंग 4 गोंजा 5 चावल या जौ की शराब 6 घरस 7 निद्राकारक वस्तुएँ 8 औषधियाँ आदि। इनके उत्पादन पर जो कर लगाया जाता है उसे राज्य उत्पादन कर (State Excise Duty) कहते हैं। यह प्ररोक्ष कर है जिसका प्रभाव नशीले पदार्थों के उपभोक्ताओं पर ही पड़ता है। उत्पादन कर से एक ओर तो राज्यों की आय में वृद्धि होती है और दूसरी ओर इसका नशीले पदार्थों के उपभोग को कम करना है। भार में लोकमत मादक पदार्थों के सेवन के विरुद्ध है। 1947 के बाद से राज्य सरकारों ने इन वस्तुओं के उत्पादन पर भारी कर लगा दिए हैं।

मादक वस्तुओं पर कर लगाने का इतिहास नया नहीं है। ब्रिटिश शासन से पूर्व बंगाल में यह कर जमींदारों द्वारा वसूल किया जाता है किन्तु 1790 में इस प्रथा को समाप्त कर दिया गया। तत्पश्चात् शराब बनाने और बेचने के लिए लाइसेंस प्रणाली लागू की गई। 1820 के अधिनियम के अनुसार अधिकृत व्यक्ति ही ताड़ी का उत्पादन और विक्रय कर सकते थे। लगभग 40 वर्षों तक यह व्यवस्था चलती रही तत्पश्चात् इसके स्थान पर उत्पादन कर लगाया गया। 1884 में नियुक्त एक आयोग ने सुझाव दिया कि शराब के उत्पादन और विक्रय को अलग कर दिया जाना चाहिए। आयोग के सुझावों को स्वीकार कर लिया गया। अब उत्पादकों के प्रति लीटर पर उत्पादन कर और बेचने वालों से लाइसेंस शुल्क प्राप्त होने लगा।

स्वाधीनता के पश्चात् मद्य निषेध नीति अपनाने से आय के साधन के रूप में उत्पादन दायित्व कम हुआ। 1973 में केन्द्र ने राज्य सरकारों को मद्य निषेध का 12 सूत्री कार्यक्रम लागू करने का अनुरोध किया जिसके अन्तर्गत नशीले पदार्थ पेयों का विज्ञापन बन्द करना सार्वजनिक स्थानों में मदिरा पान बन्द करने आदि का प्रावधान है। इस नियम में विदेशी कूटनीतिज्ञों और पर्यटकों के लिए ढील दी गई है। जनता पार्टी के शासन में प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई ने चार वर्षों में 1982 तक पूर्ण मद्य निषेध लागू करने का विचार व्यक्त किया था और इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए जनता शासनकाल में राज्यों में विभिन्न उपाय भी किए गए थे। केन्द्र सरकार ने राज्यों को मद्यनिषेध से होने वाली हानि के अपने भाग की क्षतिपूर्ति का बचन दिया। इस आधार पर राज्य मद्य निषेध की दिशा में आगे बढ़े किन्तु वर्तमान स्थिति यह है कि देश के लगभग सभी राज्यों ने पूर्ण मद्य निषेध की नीति त्याग दी है। आज लगभग सभी राज्यों में मद्य निषेध नीति या तो समाप्त कर दी गई है या मृत प्राय हो गई है और शराब की दुकानों के ठेके अधिकाधिक राशि के लिए दिए जा रहे हैं। कांग्रेस (इ) सरकार ने विचार व्यक्त किया है कि जनता सरकार की भांति वह मद्य निषेध के सम्बन्ध में कड़ा रुख अपनाएगी।

राज्य सरकारों को स्वयं निर्णय लेना है कि उनकी वित्तीय स्थिति उन्हें मद्य-निषेध लागू करने की अनुमति देती है अथवा नहीं।

उल्लेखनीय है कि सातवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया था कि मद्य-निषेध के फलस्वरूप राज्यों को होने वाली हानि की शत-प्रतिशत क्षति पूर्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा की जानी चाहिए परन्तु केन्द्र सरकार ने आयोग की सिफारिश को स्वीकार नहीं किया।

राज्य उत्पादन-कर से आय

राज्य सरकारों को उत्पादन-कर से प्राप्त आय में निरन्तर वृद्धि हो रही है। यह वृद्धि लगभग 8 गुना हुई। राज्य सरकारों को मोटर वाहनों के विक्रय, पेट्रोल आदि के विक्रय, विद्युत की विक्रय आदि पर कर लगाने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को यात्रियों और वस्तुओं पर कर लगाने का अधिकार प्राप्त है। राज्य सरकारों द्वारा अपने-अपने क्षेत्रों में संचालित चलचित्रों, थियेटरों, नाटकों व अन्य प्रदर्शनों पर प्रायः मनोरजन-कर लगाए जाते हैं जो टिकट के साथ वसूल कर लिए जाते हैं। इस मद से प्राप्त होने वाली आय मनोरजन साधनों के विस्तार के साथ-साथ बढ़ रही है। वृद्धि का एक कारण प्रायः सभी राज्यों में कर की दरों में वृद्धि होना भी है। मनोरजन-कर की दरें न केवल ऊँची हैं बल्कि प्रत्येक राज्य में भिन्न हैं।

सभी राज्यों में विद्युत बोर्डों द्वारा जनता को बिजली दी जाती है, जिसका निश्चित दर पर प्रति इकाई शुल्क लिया जाता है। इस शुल्क की रकम राज्य सरकार को प्राप्त होती है किन्तु राज्य सरकार प्रति इकाई बिजली पर एक अधिभार लगा देती है जिसकी वसूली विद्युत बोर्ड के बिल में हो जाती है पर यह रकम राज्य सरकार को मिलती है। गत वर्षों में राज्य सरकार को विद्युत शुल्क से काफी आय प्राप्त हुई है।

केन्द्रीय आय-कर, आस्ति-कर तथा उत्पादन शुल्कों से भारत सरकार को जो राशि प्राप्त होती है उसमें से वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार राज्यों को हिस्सा दिया जाता है।

राज्यों के गैर-कर आय स्रोत

(Non-Tax Revenue of State Govts.)

राज्यों के अ-कर राजस्व या गैर-कर राजस्व को दो भागों में बाँटा जाता है। पहले भाग में केन्द्र से मिलने वाला अनुदान शामिल किया जाता है और दूसरे भाग में ब्याज प्राप्ति, लाभांश सामान्य सेवाओं से प्राप्ति, सामाजिक एवं सामुदायिक सेवाओं से प्राप्ति तथा आर्थिक सेवाओं से प्राप्ति शामिल की जाती है।

प्रशासनिक प्राप्ति से राज्य सरकारें काफी आय प्राप्त कर लेती हैं। राज्यों को एक ओर प्रशासनिक कार्यों पर बड़ी धनराशि व्यय करनी पड़ती है किन्तु दूसरी ओर प्रशासनिक विभागों से फीस, शुल्क आदि के रूप में आय भी प्राप्त होती है। शिक्षा धिकित्सा, जन स्वास्थ्य विभाग आदि सरकार को अच्छी आय प्रदान करते हैं। सार्वजनिक व्यवसायों से शुद्ध आय में वन सिचाई जल व स्थल परिवहन, उद्योग आदि से प्राप्त आय की गणना होती है। इन मदों की आय के सम्बन्ध में उल्लेखनीय यह है कि इन विभागों की आय में से विभागीय व्यय निकाल दिए जाते हैं और शुद्ध आय बढ़ जाती है वह सरकार को हस्तान्तरित हो जाती है। ब्याज प्राप्ति तथा अन्य उपायों से राज्य सरकारों को काफी आय प्राप्त होती है। राज्य सरकारें अपने क्षेत्र में स्थित व्यावसायिक संस्थाओं को ऋण देती रहती हैं और उन्हें उस पर ब्याज प्राप्त होता है। सहायक अनुदान (Grants-in-aid) राज्य सरकारों को केन्द्रीय सरकार से मिलते हैं। इस प्रकार के सहायक अनुदानों में क्रमशः निरन्तर वृद्धि हो रही है। रेलयात्री भाड़ों पर कर के बदले राज्यों को अनुदान मिलता है। यह गैर-विकास अनुदान सहायता के रूप में मिलता है। निष्कर्ष रूप में राज्य सरकारों की कर-आय और गैर कर-आय दोनों में निरन्तर वृद्धि हो रही है।

गैर-कर राजस्व : सार्वजनिक उपक्रमों से लाभ

(Non-Tax Revenues : Profit from Public Enterprises)

सार्वजनिक उपक्रम (Public Enterprises) से आशय उन औद्योगिक संस्थाओं से है जिन पर राज्य का स्वामित्व होता है और जिनकी व्यवस्था तथा प्रबन्ध-संचालन राजकीय प्रशासन द्वारा किया जाता है। कुछ उद्योगों को निजी क्षेत्र से निकालकर जब राज्य अपने निर्देशन एवं स्वामित्व में ले लेता है, तब वे उद्योग सार्वजनिक उपक्रम कहलाते हैं। समाजवादी और साम्यवादी देशों में प्रायः समस्त उद्योगों पर राजकीय स्वामित्व होता है जबकि पूँजीवादी देशों में आधारभूत उद्योग राज्य के अधिकार में होते हैं।

यह प्रश्न विचारणीय है कि राज्य द्वारा व्यापारिक और औद्योगिक उपक्रमों का संचालन क्यों किया जाता है ? इसमें निजी उद्योगों की तुलना में कुछ विशिष्ट लाभ निहित होते हैं जो राज्य को इस ओर प्रेरित करते हैं कि वह इन उद्योगों के क्षेत्र में उतरे।

सार्वजनिक उपक्रमों के पक्ष में तर्क (Arguments for Public Enterprises)

1 **आधारभूत सेवाएँ प्रदान करना**—राजकीय स्वामित्व और नियन्त्रण का प्रमुख उद्देश्य जन-साधारण की सेवा करना है। इसलिए प्रायः सभी आधारभूत सेवाओं पर राज्य का स्वामित्व और नियन्त्रण देखा जाता है। आधारभूत सेवाओं के कुछ उदाहरण हैं—जल पूर्ति, विद्युत-शक्ति की व्यवस्था, यातायात की व्यवस्था, सड़क बटन के साधनों की व्यवस्था आदि। ये सेवाएँ जन-साधारण के आर्थिक कल्याण और स्वास्थ्य की दृष्टि से नितान्त आवश्यक होती हैं अतः सरकार राष्ट्रीयकरण द्वारा इन सेवाओं को एक उचित स्तर पर बनाए रखने का प्रयास करती है। व्यक्ति अथवा गैर-सरकारी संगठन प्रायः ऐसी सेवाओं के संचालन की व्यवस्था नहीं कर सकते हैं और न ऐसा करना चाहते हैं। इसके अतिरिक्त यदि इन्हे व्यक्तिगत हाथों में सौंप दिया जाए तो इनकी कुशलता सन्देह हो जाती है।

2 **एकाधिकार पर नियन्त्रण करना**—कुछ आवश्यक सेवाओं को सरकार द्वारा इसलिए हाथ में लिया जाता है जिससे एकाधिकारी अर्द्ध-एकाधिकारी अथवा अकुशल व्यवस्था वाले गैर-सरकारी संगठनों से उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा की जा सके अर्थात् अनिवार्यक प्रतिस्पर्धा तथा उपभोक्ताओं के शोषण की समस्याओं को प्रोत्साहन न मिले जैसे नगर-परिवहन व नगर जल-पूर्ति की सेवाएँ। सभी देशों में एकाधिकार के विरोध में सन्निध बनाने का प्रयत्न है लेकिन एकाधिकार को रोकने का श्रेष्ठतम उपाय राष्ट्रीयकरण ही है। इस सम्बन्ध में पीगू का मत है कि राज्य को केवल उन्हीं उद्योगों पर अपना स्वामित्व रखना चाहिए जिनका स्वभाव एकाधिकारी (Monopolistic) है। एकाधिकारी स्वभाव वाले उद्योगों को छोड़कर अन्य उद्योग निजी क्षेत्र में ही रखे जाने चाहिए।

(i) निजी क्षेत्र में रखने से एक प्रकार की वस्तु के उत्पादन के लिए विभिन्न व्यक्ति विभिन्न उद्योगों की स्थापना करेंगे। इस प्रकार उनमें पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति होगी और प्रत्येक उद्योगपति का प्रयास यही होगा कि वस्तु अधिकाधिक मात्रा में बिके और अधिकतम लाभ हो।

(u) उपरोक्त स्थिति प्राप्त करने के लिए उद्योगपति एक तो वस्तु के गुण में सुधार करेंगे और दूसरे वस्तु का मूल्य न्यूनतम रखने की चेष्टा करेंगे।

पीगू के अनुसार इस प्रकार उपभोक्ता वर्ग को लाभ होगा देश में उत्पादन की वृद्धि होगी और राष्ट्रीय आय बढ़ेगी। इसके विपरीत एकाधिकारी स्वभाव वाले उद्योग व्यक्तिगत क्षेत्र में रखे जाकर राज्य के अधीन ही रहने चाहिए क्योंकि एकाधिकारी स्थिति में उपभोक्ताओं श्रमिकों समाज तथा राज्य सभी को हानियाँ उठानी पड़ेगी।

3 प्राकृतिक साधनों की सुरक्षा—किसी भी देश में प्राकृतिक साधन सीमित मात्रा में उपलब्ध होते हैं अतः आवश्यक है कि उनका उपयोग यथासम्भव मितव्ययतापूर्ण ढंग से हो। ऐसा निजी क्षेत्र में सम्भव नहीं है क्योंकि निजी क्षेत्र अपने लाभों को अधिकतम करने के लालच में इन साधनों का इस तरह प्रयोग कर सकता है जिससे उनका उपयोग अपितव्ययी हो जाए और दूसरे समाज का हित अधिकतम न हो जैसे—जंगल काटना खानों में खुदाई करना आदि। यह स्वामित्व है कि निजी क्षेत्र प्रायः सामाजिक हित की वृद्धि करने के उद्देश्य से प्राकृतिक साधनों का प्रयोग नहीं करेगा अतः अपेक्षित है कि उद्योगों का संचालन राज्य स्वयं करे।

4 प्रतिरक्षा उद्योग—देश की सुरक्षा के आर्थिक राजनीतिक और सामाजिक महत्त्व को ध्यान में रखते हुए इससे सम्बन्धित मामलों को निजी क्षेत्र के हाथों में छोड़ना उचित नहीं माना जा सकता। देश की प्रतिरक्षा के लिए जो उद्योग आवश्यक हों वे राज्य के स्वामित्व में रहने चाहिये। सभी वस्तुओं का उत्पादन प्रायः बहुत महँगा होता है और अत्यधिक पूँजी की आवश्यकता होती है। फलस्वरूप निजी उपक्रम इन उद्योगों को चलाने की सोच नहीं भी सकते। गोपनीयता सुरक्षित रखने की दृष्टि से प्रतिरक्षा उद्योगों को निजी क्षेत्र के हाथों में छोड़ना सम्भव नहीं है। इन्हीं कारणों से ऐसे उद्योगों को प्रत्येक देश में राज्य स्वयं संचालित करता है।

5 धन का पुनर्वितरण करना—निजी उपक्रम धन के वितरण की विषमता बढ़ाते हैं। धन के समान वितरण की महत्त्वपूर्ण समस्या का हल यह है कि उद्योगों के राजकीय स्वामित्व और नियन्त्रण को प्रोत्साहन मिले क्योंकि सरकार का प्रमुख उद्देश्य लाभ कमाना नहीं होता बल्कि सेवा करना होता है। सरकार व्यक्तिगत अथवा किसी वर्ग विशेष के हित का ध्यान नहीं रखती। वह अपने कार्य सार्वजनिक कल्याण की दृष्टि से करती है। समाज में धन का समान वितरण करना उसका एक महत्त्वपूर्ण उद्देश्य होता है।

6 वृहत् स्तरीय उद्योगों से लाभों की प्राप्ति—सार्वजनिक उद्योगों का आकार बड़ा होने के कारण उनसे प्रायः वृहत् स्तरीय उत्पादन के सभी लाभ प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रबन्ध और एकता के समस्त लाभ मिल जाते हैं जो कि निजी क्षेत्र में सम्भव नहीं है।

7 राज्य की आय में वृद्धि—सार्वजनिक उद्योगों का लाभ लोगों की निजी जेब में न जाकर राज्य के खजाने में जमा होता है जिससे राज्य की आय में वृद्धि होती है। इस आय से जन सेवा के कार्य अधिक मात्रा में किए जा सकते हैं अथवा जनता पर कर का भार कम किया जा सकता है।

8 देश का सन्तुलित आर्थिक व औद्योगिक विकास—राष्ट्रीयकरण करने से देश में उद्योगों का शीघ्र विकास होता है साथ ही उद्योगों के स्थानीयकरण आकार पूँजी संरचना (Capital Structure) आदि में पाए जाने वाले व्यक्तिगत उद्योगों के दोष समाप्त हो जाते हैं। राज्य प्रायः उचित आकार और पर्याप्त पूँजी वाले उद्योगों की ही योग्य स्थानों पर स्थापना करता है। इसके अतिरिक्त राजकीय उद्योगों का विकास पूर्ण योजनानुसार होता है जिससे देश के सभी भागों में उद्योगों का समान रूप से विकास सम्भव हो पाता है।

9 उपभोक्ताओं के हितों का विचार—सरकारी नियन्त्रण वाले उद्योगों में उपभोक्ताओं के हित सुरक्षित रहते हैं। सरकारी उद्योगों से जनता को अच्छी किस्म की वस्तुएँ कम मूल्य पर सुविधा से प्राप्त हो सकती हैं उपभोक्ताओं के हितों की दृष्टि से सरकार द्वारा प्रायः मादक पदार्थों के उत्पादन और विक्रय पर राजकीय नियन्त्रण लगाया जाता है।

10. कुशल व्यक्तियों की सेवाओं का लाभ—राजकीय उपक्रमों में देश के कुशल अनुभवों और परित्थनी व्यक्तियों की सेवाओं का समुचित लाभ उठाने के पर्याप्त अवसर रहते हैं। सरकारी उद्योगों में नौकरों के स्वायत्त और नियमितता के रहने से सरकारी उद्योगों को कुशल व्यक्तियों की सेवाओं का लाभ अधिक मिल जाता है।

11. मॉग एव पूर्ति में सन्तुलन—सार्वजनिक क्षेत्र में उपक्रमों को संचालित करने की नीति से देश के व्यापारिक क्षेत्र में तेजी और मन्दी पर बहुत कुछ नियन्त्रण रखा जा सकता है। क्योंकि इन उपक्रमों में अत्यधिक उत्पादन अथवा कम उत्पादन का भय नहीं रहता। राजकीय उपक्रम मॉग और पूर्ति में सन्तुलन स्थापित करने में सहायक सिद्ध होते हैं। राज्य-उपक्रम में वस्तु के मूल्य में स्वायत्त बना रहता है।

12. श्रमिकों को शोषण से मुक्ति—निजी उद्योगों में श्रमिकों के हित प्रत्यादा सुरक्षित नहीं रह सकते जितने राजकीय उपक्रमों में रहते हैं। उद्योगों के सार्वजनिक क्षेत्र में आ जाने से श्रमिकों के शोषण की आशंका नहीं रहती। राज्य से अपेक्षा की जाती है कि वह एक आदर्श नियोजन की तरह कार्य करे और श्रमिकों को अधिकाधिक सुविधाएँ प्रदान करते हुए उनके हितों का आदर्श सरहाक बने। राज्य उपक्रम में श्रमिकों के कार्य करने की दशाओं में निश्चित रूप में निजी उपक्रमों की अपेक्षा सुधार होता है और उन्हें सामाजिक सुरक्षा की पर्याप्त सेवाएँ प्रदान की जाती हैं।

13. उद्योगों की कार्यक्षमता में वृद्धि—उद्योगों में राज्य के प्रवेश से उद्योगों की कार्यक्षमता बढ़ने की पूर्ण सम्भावना रहती है। राज्य निजी उपक्रमों की अपेक्षा इस दृष्टि से अधिक लाभदायक होता है कि मशीनों और जटिल मशीनों का प्रयोग करके और देश के उद्योगों का पूर्ण आधुनिकीकरण करके देश की औद्योगिक प्रगति की ओर अग्रसर करे। राज्य औद्योगिक अनुसंधान में वांछित धन व्यय कर सकता है और अधिकाधिक सख्या में योग्य व्यक्तियों को ऊँचा वेतन देकर उनकी कुशलता का समुचित उपयोग कर सकता है।

14. अकुशल व्यक्तित्व उपक्रमों को हटाना—किन्हीं परिस्थितियों में जब निजी उद्योगों में अकुशल इकाइयाँ बढ़ने लगती हैं तो सरकार ऐसे निजी उपक्रमों को अपने स्वायत्त और नियन्त्रण में लेकर उनका उचित विकास कर सकती है। इससे राष्ट्रीय उत्पादन बढ़ाने में काफी सहायता मिलती है।

15. अधिक जोखिम वाले उद्योगों का संचालन—कुछ उद्योगों में लाभ बहुत कम और जोखिम अधिक रहती है। ऐसे व्यवसायों को निजी उपक्रम चलाने के लिए तैयार नहीं होती अथवा इनमें बहुत कम रुचि रहते हैं। ये उद्योग देश के लिए अनिवार्य होते हैं तो उन्हें राज्य को ही संचालित करना पड़ता है और ऐसा करने समय राज्य यह नहीं देखता कि अमुक उद्योग से उसे लाभ प्राप्त हो रहा है या नहीं।

16. आर्थिक व औद्योगिक विकास के लिए आवश्यक वातावरण तैयार करना—देश के आर्थिक और औद्योगिक विकास का भार मुख्यतया सरकार पर रहता है। सरकार ही अन्तिम रूप से उत्तरदायी होती है कि देश में आर्थिक और औद्योगिक प्रगति के लिए आवश्यक परिस्थितियाँ पैदा हो। इस दिशा में नेतृत्व करना राज्य का कार्य है। इसलिए अनेक उद्योगों में राज्य को स्वयं प्रवेश करना ज़रूरी हो जाता है। सरकार की व्यावसायिक आर्थिक समाज पर आर्थिक प्रभाव पड़ता है। जन्तु जितना अधिक उपभोग इन वस्तुओं और सेवाओं का करती है उतना ही अधिक मूल्य देने को तैयार रहती है। दूसरे करो की भाँति इस आय स्रोत में वृद्धि करने से लोगों की आर्थिक स्थिति पर भरा प्रभाव नहीं पड़ता। इसके विपरीत समाज का उत्पादन बढ़ता है लोगों की बचत करने और विनियोग की इच्छा पर अग्र्य प्रभाव पड़ता है।

सरकारी उद्योगों का मुख्य उद्देश्य लाभोपार्जन नहीं होता बल्कि किसी उद्देश्य की पूर्ति या किसी नीति का क्रियान्वयन होता है। सरकारी उद्योगों के पीछे प्रेरणा बाहे कुछ भी हो ये आय के साधन माने जाते हैं। आय का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण रूप इन राजकीय वाणिज्यिक उद्योगों से होने वाली बचत ही है और ये बचत अनेक देशों के बजटों में निरन्तर अधिकाधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करती जा रही हैं। आज सार्वजनिक क्षेत्र के प्रति बढ़ते हुए आकर्षण से आय के इन सधनों का महत्व बहुत बढ़ गया है।

10. कुशल व्यक्तियों की सेवाओं का लाभ—राजकीय उपक्रमों में देश के कुशल अनुभवों और परिश्रमी व्यक्तियों की सेवाओं का समुचित लाभ उठाने के पर्याप्त अवसर रहते हैं। सरकारी उद्योगों में नौकरी के स्थायित्व और नियमितता के रहने से सरकारी उद्योगों को कुशल व्यक्तियों की सेवाओं का लाभ अधिक मिल जाता है।

11. मॉग एव पूर्ति में सन्तुलन—सार्वजनिक क्षेत्र में उपक्रमों को संचालित करने की नीति से देश के व्यापारिक क्षेत्र में तेजी और मन्दी पर बहुत कुछ नियन्त्रण रखा जा सकता है। क्योंकि इन उपक्रमों में अत्यधिक उत्पादन अथवा कम उत्पादन का भय नहीं रहता। राजकीय उपक्रम मॉग और पूर्ति में सन्तुलन स्थापित करने में सहायक सिद्ध होते हैं। राज्य-उपक्रम में वस्तु के मूल्य में स्थायित्व बना रहता है।

12. श्रमिकों को शोषण से मुक्ति—निजी उद्योगों में श्रमिकों के हित ज्यादा सुरक्षित नहीं रह सकते जितने राजकीय उपक्रमों में रहते हैं। उद्योगों के सार्वजनिक क्षेत्र में आ जाने से श्रमिकों के शोषण की आशंका नहीं रहती। राज्य से अपेक्षा की जाती है कि वह एक आदर्श नियोजता की तरह कार्य करे और श्रमिकों को अधिकाधिक सुविधाएँ प्रदान करे हुए उनके हितों का आदर्श सरक्षक बने। राज्य उपक्रम में श्रमिकों के कार्य करने की दशाओं में निश्चित रूप में निजी उपक्रमों की अपेक्षा सुधार होता है और उन्हें सामाजिक सुरक्षा की पर्याप्त सेवाएँ प्रदान की जाती हैं।

13. उद्योगों की कार्यक्षमता में वृद्धि—उद्योगों में राज्य के प्रवेश से उद्योगों की कार्यक्षमता बढ़ने की पूर्ण सम्भावना रहती है। राज्य निजी उपक्रमों की अपेक्षा इस दृष्टि से अधिक सक्षम होता है कि मशीनों और जटिल मशीनों का प्रयोग करके और देश के उद्योगों का पूर्ण आधुनिकीकरण करके देश को औद्योगिक प्रगति की ओर अग्रसर करे। राज्य औद्योगिक अनुसंधान में वांछित धन व्यय कर सकता है और अधिकाधिक सध्या में योग्य व्यक्तियों को ऊँचा वेतन देकर उनकी कुशलता का समुचित उपयोग कर सकता है।

14. अकुशल व्यक्तियों के उपक्रमों को हटाना—किन्हीं परिस्थितियों में जब निजी उद्योगों में अकुशल इकाइयाँ बढ़ने लगती हैं तो सरकार ऐसे निजी उपक्रमों को अपने स्वामित्व और नियन्त्रण में लेकर उनका उचित विकास कर सकती है। इससे राष्ट्रीय उत्पादन बढ़ाने में काफी सहायता मिलती है।

15. अधिक जोखिम वाले उद्योगों का संचालन—कुछ उद्योगों में लाभ बहुत कम और जोखिम अधिक रहती है। ऐसे व्यवसायों को निजी उपक्रम धराने के लिए तैयार नहीं होते अथवा इनमें बहुत कम रुचि रहते हैं। ये उद्योग देश के लिए अनिवार्य होते हैं तो उन्हें राज्य को ही संचालित करना पड़ता है और ऐसा करते समय राज्य यह नहीं देखता कि अमुक उद्योग से उरो लाभ प्राप्त हो रहा है या नहीं।

16. आर्थिक व औद्योगिक विकास के लिए आवश्यक वातावरण तैयार करना—देश के आर्थिक और औद्योगिक विकास का भार मुख्यतः सरकार पर रहता है। सरकार ही अन्तिम रूप से उत्तरदायी होती है कि देश में आर्थिक और औद्योगिक प्रगति के लिए आवश्यक परिस्थितियाँ पैदा हो। इस दिशा में नेतृत्व करना राज्य का कार्य है। इसलिए अनेक उद्योगों में राज्य को स्वयं प्रवेश करना जरूरी हो जाता है। सरकार की व्यावसायिक आय का समाज पर आर्थिक प्रभाव पड़ता है। जलता जितना अधिक उपभोग इन वस्तुओं और सेवाओं का करती है उतना ही अधिक मूल्य देने को तैयार रहती है। दूसरे करों की भाँति इस आय स्रोत में वृद्धि करने से लोगों की आर्थिक स्थिति पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। इसके विपरीत समाज का उत्पादन बढ़ता है। लोगों की बचत करने और विनियोग की इच्छा पर अच्छा प्रभाव पड़ता है।

सरकारी उद्योगों का मुख्य उद्देश्य लाभोपार्जन नहीं होता बल्कि किसी उद्देश्य की पूर्ति या किसी नीति का क्रियान्वयन होता है। सरकारी उद्योगों के पीछे प्रेरणा चाहे कुछ भी हो ये आय के साधन माने जाते हैं। आय का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण रूप इन राजकीय वाणिज्यिक उद्योगों से होने वाली बचतें ही हैं और ये बचत अनेक देशों के बजटों में निरन्तर अधिकाधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करती जा रही हैं। आज सार्वजनिक क्षेत्र के प्रति बढ़ते हुए आकर्षण से आय के इन साधनों का महत्त्व बहुत बढ़ गया है।

यह उल्लेखनीय है कि राज्य को जो व्यावसायिक आय प्राप्त होती है उसके बदले में यह लोगों को प्रत्यक्ष सेवाएँ और वस्तुएँ प्रदान करता है। प्रत्यक्ष-प्रतिफल या आदान-प्रदान का वह तात्त्व ही ऐसी आय को करो से पृथक् करता है।

सार्वजनिक उपक्रमों के विपक्ष में तर्क

(Arguments Against Public Enterprises)

1. राजनीतिक एवं आर्थिक स्वतन्त्रता की समाप्ति—यदि देश में सभी उद्योगों को सार्वजनिक क्षेत्र में ले लिया जाए तो इसका अर्थ आर्थिक और राजनीतिक क्षेत्र में सरकार का एक मात्र आधिपत्य स्थापित हो जाना है। यह स्थिति निःसन्देह अनुचित होगी। उद्योगपति उपभोक्ताओं की पॉंग का अध्ययन करके उसी के अनुसार उत्पादन करते हैं और वस्तु की प्रचलित किस्म के अनुसार मात्रा तैयार करने को तत्पर रहते हैं लेकिन उद्योगों में राष्ट्रीयकरण के फलस्वरूप उपभोक्ताओं का यह अधिकार और प्रभाव जाता रहेगा। राज्य जैसा भी उत्पादन करेगा उपभोक्ताओं को उसी से सन्तुष्ट रहना पड़ेगा। राष्ट्रीयकरण हो जाने पर जनसंख्या का एक बड़ा भाग राजकीय कर्मचारियों के रूप में होगा और इस भाग को राजनीतिक स्वतन्त्रता से हाथ धोना पड़ेगा।

2. प्रतिस्पर्धा और उत्प्रेरणाओं की कमी—सार्वजनिक उपक्रमों में प्रतिस्पर्धा की भावना नहीं रहती। उनमें स्वतन्त्र आर्थिक प्रवाह नहीं पाया जाता। प्रतिस्पर्धा का अन्त हो जाने से उद्योगों की उन्नति रुक जाती है और उनमें जड़ता उत्पन्न होती है। उत्प्रेरणाओं (Incentives) की कमी के कारण श्रमिकों की उत्पादकता का स्तर गिर जाता है। चूँकि सरकारी कर्मचारियों की नौकरी सुरक्षित होती है और पदोन्नति योग्यता के आधार पर न होकर बरिष्ठता के आधार पर होती है अतः उनमें कार्य करने की लगन समाप्त प्रायः हो जाती है। वर्तमान में सार्वजनिक क्षेत्र की इस कमी को नियन्त्रित करने के प्रयास किए गए और योग्यता व उत्पादकता का महत्त्व बढ़ा दिया गया। इसके अतिरिक्त प्रबन्ध सम्बन्धी अयोग्यताओं को छिपाने के लिए मूल्य-वृद्धि कर दी जाती है। वस्तुतः सार्वजनिक उपक्रम विशुद्ध व्यावसायिक सिद्धान्तों के आधार पर नहीं चलाए जाते हैं जबकि निजी उपक्रम सदैव अधिक कुशल होने का प्रयत्न करते हैं। निजी उद्योगपति अपने उद्योग से अधिक लाभ प्राप्त करने की पूर्ण कोशिश करते हैं। सार्वजनिक क्षेत्र में इसकी रुचि प्रबन्धकर्ताओं में नहीं हो सकती।

3. उचित निर्णय में देरी—तत्काल उचित निर्णय करने की क्षमता सार्वजनिक क्षेत्र में निजी क्षेत्र की तुलना में कम होती है। निजी उद्योगपति समय का मूल्य समझते हैं और विलम्ब होने के कारण होने वाली हानि को यथासम्भव न्यूनतम करने को तत्पर रहते हैं। सार्वजनिक उपक्रमों में निर्णय के एकाधिकार का विकेन्द्रीकरण करके इस दोष को मिटाने का प्रयास किया जा रहा है तथापि इस दोष का पूर्णतः समाप्त होना सम्भव प्रतीत नहीं होता।

4. अकुशल व अनुपयुक्त अधिकारी एवं कर्मचारी वर्ग—सार्वजनिक उपक्रमों की व्यवस्था करने का और शासन प्रबन्ध का भार जिन व्यक्तियों के हाथों में होता है वे अधिक कुशल और योग्य नहीं होते। सार्वजनिक उपक्रमों में उनकी नियुक्तियाँ प्रायः व्यावसायिक प्रशासनिक योग्यताओं के कारण नहीं की जाती बल्कि अन्य अनेक कारणों से की जाती हैं। इसके फलस्वरूप सार्वजनिक उपक्रमों में आर्थिक निर्णयों के मूल में आर्थिक कारण उतनी दृढ़ भूमिका नहीं निभाते जितनी कि अन्य कारण निभाते हैं।

5. राजनीतिक हस्तक्षेप की सम्भावनाएँ—सार्वजनिक क्षेत्र में राजनीतिक हस्तक्षेप की सम्भावनाएँ अधिकाधिक विद्यमान होती हैं लेकिन इतना अवश्य है कि स्वशासित निगमों के निर्माण से ऐसे हस्तक्षेपों में कमी अवश्य की जा सकती है। निजी क्षेत्र में राजनीतिक हस्तक्षेप सामान्यतया नहीं पाया जाता पर कम्पनियों के प्रबन्ध में प्रबन्धकर्ता प्रायः हस्तक्षेप करने का प्रयास करते हैं।

6. नौकरशाही प्रवृत्ति—सार्वजनिक उपक्रम नौकरशाही की प्रवृत्ति के शिकार रहते हैं। सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों के संचालनकर्ता व्यवहार में इतने विनम्र और सहानुभूत नहीं होते जितने निजी उद्योगों के

संचालनकर्ता। उपभोक्ताओं को सन्तुष्ट करने और उन्हें आवश्यक सेवा प्रदान करने के स्थान पर सार्वजनिक उपक्रम नियमों का अक्षरशः पालन तथा औपचारिकता का व्यवहार करने लगते हैं। सार्वजनिक उपक्रमों की सीमा से अधिक विकास और विस्तार राजकीय पूँजीवाद (State Capitalism) को जन्म देता है जो व्यक्तिगत पूँजीवाद की भाँति अवाञ्छनीय है।

7. विनियोग में रुकावट—सार्वजनिक उपक्रमों के विस्तार से विनियोग में रुकावट पैदा होने का भय उत्पन्न हो जाता है। राष्ट्रीयकरण के भय से देश के उद्योगपति अपनी पूँजी विदेशों में लगा सकते हैं अथवा देश में विदेशी पूँजी के आगमन पर रोक लग सकती है। इस प्रकार औद्योगीकरण का कार्य शिथिल हो जाने का भय रहता है।

8. श्रमिक असन्तोष को प्रोत्साहन—उद्योगों को सार्वजनिक क्षेत्र में ले लेने से सरकार और श्रमिकों के सम्बन्धों पर विपरीत प्रभाव पड़ने की आशंका रहती है। सार्वजनिक उपक्रम में श्रम-संघर्ष होने से सरकार और श्रमिक के बीच सीधा संघर्ष हो जाता है। व्यक्तिगत उद्योगों के संघर्ष को तो राज्य सुलझा सकता है किन्तु जब संघर्ष राज्य से हो जाए तो उसे कौन सुलझाए? तब सम्भावना यह रहती है कि किसी एक सार्वजनिक उपक्रम में पैदा हुए श्रम-संघर्ष सारे देश में फैल जाएँ और वे सम्पूर्ण बातावरण पर बुरा प्रभाव डालें। जब श्रमिकों को खुश करने के लिए राज्य अधिक सुविधाएँ प्रदान करता है तो निजी क्षेत्र के उद्योगों में काम करने वाले श्रमिक भी इसी प्रकार की सुविधाएँ माँगने लगते हैं।

9. सार्वजनिक एकाधिकार—इससे सभी आर्थिक क्रियाओं पर राज्य का नियन्त्रण स्थापित हो जाता है और निजी स्वामित्व के लिए अत्यन्त सीमित क्षेत्र रह जाता है। कई बार निजी स्वामित्व को पूर्णतः समाप्त कर दिया जाता है। राष्ट्रीयकरण की नीति से रोजगार उत्पादन मूल्य वितरण सार्वजनिक एकाधिकार अधिक खतरनाक साबित हो सकता है।

10. राज्य पर कार्य का अधिक भार—सार्वजनिक उपक्रमों के कारण राज्य पर पहले की अपेक्षा अधिक कार्य भार पड़ता है। राज्य के कार्य पहले से बहुत अधिक बढ़े हुए होते हैं और जब औद्योगिक कार्य उसके सुपुर्दे हो जाते हैं तब यह सम्भव है कि आवश्यक सावधानी के साथ इनको न चला पाए। इस तथ्य से इन्कार करना कठिन है कि सरकार का कार्यक्षेत्र जितना अधिक राजनीतिक है उतना आर्थिक नहीं। आर्थिक क्षेत्र में राज्य उतना अधिक सफल बहुधा नहीं हो पाता जितना निजी क्षेत्र हो सकता है।

11. मूल्य सम्बन्धी कठिनाइयाँ—सार्वजनिक उपक्रम में एक बड़ी कठिनाई मूल्य नीति निर्धारण की है। सार्वजनिक उपक्रमों में उत्पादित माल की कीमत थोड़ी ऊँची करने से ही मींग पर काफी महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ सकता है। अतः यह प्रश्न सदैव विचारणीय रहता है कि क्या राजकीय उपक्रमों को लाभ के आधार पर काम चाहिए। यदि ऐसा किया जाए तो लाभ की दर क्या होनी चाहिए इस समस्या का हल बड़ा कठिन है।

तुलनात्मक विश्लेषण करने पर लाभ अधिक सबल और प्रभावशाली है और दोष भी ऐसे हैं जिन्हें काफी हद तक मिटाया जा सकता है। सबसे आधारभूत दोष प्रायः यही बताया जा सकता है कि सार्वजनिक उपक्रमों में कार्यकुशलता में कमी होती है और व्यक्तिगत उपक्रमों की तुलना में मौद्रिक व्यय ऊँचा रहता है। यह जानना आवश्यक है कि उत्पादन सम्बन्धी लागत को दो भागों में बाँटा जा सकता है—एक मौद्रिक लागत (Monetary Cost) और दूसरा सामाजिक लागत (Social Cost)। व्यक्तिगत उपक्रमों में मौद्रिक लागत अवश्य नीची रहती है लेकिन सामाजिक लागत जो कि सरकार को शिक्षा स्वास्थ्य तथा सामाजिक सेवाओं आदि के सम्बन्ध में करनी होती है काफी ऊँची होती है। सोवियत रूस के समाजीकृत उद्योग में उत्पादन व्यय व्यक्तिगत स्वामित्व की तुलना में नीचा है। इससे स्पष्ट है कि व्यक्तिगत स्वामित्व और उत्पादन कुशलता में पूर्णतः प्रत्यक्ष सम्बन्ध का पक्ष-पोषण नहीं किया जा सकता। आविष्कार शोध और श्रम-विभाजन को प्रोत्साहित करके सार्वजनिक उपक्रम वस्तुतः उत्पादन व्यय को कम करने की उपर्युक्त दिशा में सफल होते हैं। इसके अतिरिक्त अनुभव यह नहीं बताता कि सार्वजनिक उपक्रमों में कार्य करने के उत्साह में कमी रहती है। आज के वैज्ञानिक युग में कार्य करने के उत्साह को बढ़ाने के विविध उपाय सुगमतापूर्वक किए जा सकते हैं।

निष्कर्ष यह है कि सार्वजनिक उपक्रम अपनी चरम सीमा पर पहुँचने लगे तो अवश्य दुःखदायी होंगे अतः उचित यही है कि सार्वजनिक और निजी दोनों उपक्रमों को विकास का उचित अवसर मिलता रहे।

सरकार की औद्योगिक नीति के प्रकाश में सार्वजनिक उपक्रम

(Public Enterprises in Light of Govt.'s Industrial Policy)

विकासशील देशों की अर्थ व्यवस्था का द्रुतगति से विकास करने में सार्वजनिक उपक्रम महत्वपूर्ण योग देते हैं। प्रो ए एच हेन्सन ने लिखा है आर्थिक दृष्टि से उन्नति करने के इच्छुक देशों के समझ सार्वजनिक उपक्रमों का वृहत् स्तर पर उपयोग करने के अतिरिक्त दूसरा विकल्प नहीं है। अन्ततोगत्वा विकल्प चाहे कुछ भी हो सार्वजनिक उपक्रमों को बिजली परिवहन सिंचाई आदि सुविधाओं की व्यवस्था करनी ही होती है।

भारत में वैसे तो स्वतन्त्रता से पूर्व सरकार ने महत्वपूर्ण क्षेत्र में औद्योगिक साहसी के रूप में कार्य करना आरम्भ कर दिया था तथापि स्वतन्त्रता के पश्चात् सार्वजनिक क्षेत्र का वास्तविक रूप से विकास शुरू हुआ। स्वतन्त्रता से पूर्व केवल सुरक्षात्मक उद्योगों जनोपयोगी प्रकृति के उद्योगों तथा प्रशासनिक सुधार की दृष्टि से कतिपय उद्योगों में सार्वजनिक स्वामित्व एवं नियन्त्रण था। जबकि स्वतन्त्रता के बाद समय-समय पर घोषित और संशोधित नीतियों द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र का सुनियोजित विस्तार किया गया और देश का आर्थिक ढाँचा स्पष्ट रूप में सार्वजनिक क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र में विभाजित किया गया।

औद्योगिक नीति प्रस्ताव, 1948 (Industrial Policy Resolution 1948)

स्वतन्त्र भारत की औद्योगिक नीति सर्वप्रथम 1948 में घोषित की गई। इसमें मिली जुली अर्थव्यवस्था का उद्देश्य रखा गया। यह स्पष्ट किया गया कि कुछ उद्योगों का विकास सरकार करेगी और अन्य उद्योगों का विकास निजी उद्योगपति करेगा। सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था को दो भागों में बाँट दिया गया—निजी क्षेत्र (Private Sector) तथा सार्वजनिक क्षेत्र (Public Sector)।

इस नीति के अन्तर्गत सभी उद्योगों को चार वर्गों में विभाजित किया गया¹—

(i) प्रथम वर्ग में अस्त्र-शस्त्र और युद्ध सामग्री का निर्माण परमाणु शक्ति का उत्पादन और नियन्त्रण रेल यातायात के स्वामित्व और प्रबन्ध को पूर्णतः केन्द्रीय सरकार के एकाधिकार क्षेत्र में रखा गया। इसके अतिरिक्त सरकार को यह अधिकार दिया गया कि सतकालीन दशा में राष्ट्रीय सुरक्षा की दृष्टि से आवश्यक किसी भी उद्योग को यह अपने अधीन ले सकती है।

(ii) द्वितीय वर्ग में लोहा व इस्पात कोयला वायुयान निर्माण पोत निर्माण टेलीफोन तार व बेतार यन्त्र निर्माण तथा खनिज तेल उद्योगों को सम्मिलित किया गया। इन उद्योगों के सम्बन्ध में यह निश्चित किया गया कि विद्यमान इकाइयों को निजी क्षेत्र में रखा जाए लेकिन नवीन इकाइयों सरकार द्वारा स्थापित की जाएँगी। सरकार ने यह भी घोषित किया कि विद्यमान इकाइयों का राष्ट्रीयकरण दस वर्ष तक नहीं किया जाएगा। दस वर्ष बाद इस पर पुनः विचार करने की व्यवस्था की गई कि उक्त उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया जाए अथवा नहीं।

(iii) तृतीय वर्ग में 18 महत्वपूर्ण उद्योगों को सम्मिलित किया गया जैसे—सूती वस्त्र जूट चीनी सीमेन्ट आदि। इन उद्योगों के लिए यह घोषणा की गई कि सरकार इनका नियमन व नियोजन करना आवश्यक समझती है। इस वर्ग में राष्ट्रीय महत्त्व के उद्योग थे अतः राष्ट्रहित में सरकार द्वारा उनका नियमन आवश्यक समझा गया।

(iv) चतुर्थ वर्ग में शेष उद्योगों को रखा गया। इन उद्योगों के सम्बन्ध में यह घोषणा की गई कि इनका विकास निजी व सहकारी क्षेत्रों में किया जाएगा किन्तु आवश्यकता पड़ने पर सरकार द्वारा भी ये उद्योग स्थापित किए जा सकते हैं।

इस औद्योगिक नीति में राष्ट्रहित में कुटीर एवं लघु उद्योगों के विकास के लिए सरकार द्वारा आवश्यक प्रयास करने पर बल दिया गया है। विदेशी पूँजी की महत्ता को स्वीकार किया गया और श्रमिकों तथा प्रबन्धकों के मध्य मधुर सम्बन्ध स्थापित किए जाने का विचार प्रकट किया गया।

औद्योगिक नीति प्रस्ताव 1956 (Industrial Policy Resolution 1956)

1948 की औद्योगिक नीति की घोषणा के बाद अनेक ऐसी घटनाएँ घटीं जिनके फलस्वरूप इस नीति में परिवर्तन की माग की जाने लगी। औद्योगीकरण की गति को तीव्र करने तथा आर्थिक विकास की दर में वृद्धि करने के लिए मशीन निर्माण उद्योगों और भारी उद्योगों की उन्नति करने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र का विकास करने के लिए व्यापक सहकारी क्षेत्र के निर्माण और विकास के लिए आय एवं धन के वितरण की असमानता को दूर करने के लिए आर्थिक शक्ति के केन्द्रीयकरण तथा निजी एकाधिकार पर रोक लगाने के लिए और रोजगार के अवसरों में वृद्धि करने के लिए भारत सरकार ने औद्योगिक नीति प्रस्ताव 1956 स्वीकृत किया।

1956 की औद्योगिक नीति को प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं—

(1) उद्योगों का वर्गीकरण—इस नीति में उद्योगों को तीन वर्गों में बांटा गया है—

(क) वे उद्योग जिनकी स्थापना का पूर्ण उत्तरदायित्व सरकार पर होगा। इस वर्ग में 17 उद्योगों का उल्लेख किया गया है जिन्हें प्रस्ताव की अनुसूची 'क' में वर्णित किया गया है। इन उद्योगों के नाम निम्नलिखित हैं—अस्त्र शस्त्र व सैन्य सामग्री अणु शक्ति लोहा एवं इस्पात भारी दुलाई भारी मशीनें भारी बिजली के सामान कोयला तेल लौह धातु तथा ताम्बा सीसा व जस्ता व अन्य महत्त्वपूर्ण खनिज विमान निर्माण वायु परिवहन रेल परिवहन टेलीफोन तार बेतार व समाचार भेजने के उपकरण विद्युत उत्पत्ति एवं वितरण आदि। इन उद्योगों में केवल सरकारी इकाइयाँ लगी हुई थीं अतः इसे सार्वजनिक क्षेत्र कह सकते हैं।

(ख) वे उद्योग जिनकी स्थापना इकाइयों की स्थापना सामान्यतया सरकार करेगी लेकिन निजी क्षेत्र से यह आशा की जाएगी कि वह भी इस प्रकार के उद्योगों के विकास में समुचित सहयोग दे। द्वितीय वर्ग में 12 उद्योगों को सम्मिलित किया गया है और इनका नाम प्रस्ताव की अनुसूची 'ख' में वर्णित किया गया है। इन उद्योगों के नाम निम्नलिखित हैं—खनिज एल्यूमिनियम व अन्य अलौह धातुएँ मशीनी औजार लौह मिश्रित धातुएँ और औजारी इस्पात रसायन उद्योग एण्टीबायोटिक्स और अन्य आवश्यक औषधियाँ उर्वरक सारिलट रबड़ कोयले का कार्वनीकरण रासायनिक जुगदी सड़क परिवहन और समुद्री परिवहन। इन उद्योगों में सरकारी व निजी दोनों ही इकाइयाँ होगी अतः इसे मिश्रित क्षेत्र कह सकते हैं।

(ग) शेष सभी उद्योग जिनकी स्थापना व विकास सामान्यतया निजी क्षेत्र के अधीन ही रहेगा। इनमें वे सभी उद्योग आएँगे जिनका वर्णन अनुसूची 'क' और 'ख' में नहीं किया गया हो। इस नीति में यह भी स्पष्ट किया गया है कि इन शेष उद्योगों में से किसी उद्योग में सरकार द्वारा इकाइयों की स्थापना की जा सकती है तथापि इन उद्योगों की स्थापना निजी उद्योगपति ही करेगा। निजी क्षेत्र के इन उद्योगों के विकास के लिए सरकार ने सभी आवश्यक सुविधाएँ प्रदान करने का आश्वासन दिया है।

(2) निजी व सार्वजनिक क्षेत्र में पारस्परिक सहयोग—इस नीति में यह स्पष्ट किया गया है कि निजी व सार्वजनिक क्षेत्र एक दूसरे के पूरक हैं और दोनों एक दूसरे के सहयोग से देश के आर्थिक विकास में सक्रिय सहयोग देंगे। इन उद्योगों को तीन वर्गों में बाँटा गया है तथा यह भी स्पष्ट किया गया है कि राष्ट्र के हित में वर्ग 'अ' के उद्योगों की स्थापना निजी उद्योगपति कर सकते हैं और उसी प्रकार तीसरे वर्ग में सरकार अपनी इकाइयों की स्थापना कर सकती है। इस प्रकार दोनों मिल जुलकर पारस्परिक सहयोग से राष्ट्र के आर्थिक विकास में सहायता करेंगे।

(3) निजी क्षेत्र को सहायता एवं नियमन—सरकार निजी उद्योगों को आवश्यक सहायता प्रदान करेगी जिससे कि वे आवश्यक होकर कुशलता के साथ अपना विकास कर सकें और देश के आर्थिक विकास में सहायता प्रदान कर सकें। इसके लिए विद्युल परिवहन सड़क वाहन वित्त आदि की समुचित व्यवस्था की जाएगी किन्तु सहायता देने के साथ साथ यह आवश्यक है कि निजी उद्यम सरकारी नीति व योजना के अनुसार कार्य करें। इसके लिए उनका नियमन किया जाएगा। यदि किसी उद्योग में सरकारी व निजी दोनों इकाइयाँ होंगी तो दोनों में भेद भाव नहीं किया जाएगा।

(4) इस नीति में लघु एवं ग्रामीण उद्योगों के महत्त्व को स्वीकार करते हुए इनके विकास को प्रोत्साहित करने का निश्चय प्रकट किया गया।

(5) इस नीति में क्षेत्रीय असमानता को दूर करने पर बल दिया गया और कहा गया कि यथासम्भव देश के विभिन्न क्षेत्रों का सन्तुलित एवं समन्वित विकास किया जाए।

(6) इस नीति प्रस्ताव में तकनीकी एवं प्रबन्ध कर्मचारियों के समुचित प्रशिक्षण की व्यवस्था पर बल दिया गया।

(7) यह आवश्यकता स्वीकार की गई कि श्रमिकों को उचित सुविधाएँ और उत्तरेरणएँ मिलनी चाहिए।

(8) यह तथ्य स्वीकारा गया कि लोक उद्योगों की वृद्धि के साथ-साथ उनके कुराल प्रबन्ध की समस्या उत्पन्न होगी। इस पर बल दिया गया कि इन उद्योगों को व्यावसायिक इकाइयों की तरह चलाया जाए और इनमें यथासम्भव प्रबन्ध का केन्द्रीयकरण किया जाए।

इस नीति का अधिकांश लोगों ने स्वागत किया और कुछ ने इसे 'आर्थिक सविधान' तक की सजा दे दी। इसकी मुख्य आलोचना यह हुई कि सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार पर आवश्यकता से अधिक बल दिया गया है और निजी क्षेत्र के उद्योगों की महत्ता को कम किया गया है। राष्ट्रीयकरण के सम्बन्ध में नीति स्पष्ट नहीं की गई है और उद्योगों का वर्गीकरण करते समय इतनी अधिक लोच रखी गई है कि यह निश्चय नहीं किया गया कि किन उद्योगों में निजी व सरकारी इकाइयों का विकास होगा।

औद्योगिक नीति 1956 में संशोधन (1973)

[Modification in Industrial Policy, 1956 (1973)]

1956 की औद्योगिक नीति में परिवर्तन के लिए अनेक बार प्रॉप की गई क्योंकि परिस्थितियों में महत्त्वपूर्ण बदलाव आ गया। 2 फरवरी 1973 को भारत सरकार ने इस नीति में कुछ संशोधन की घोषणा की जिससे कि मिश्रित क्षेत्र (Joint Sector) का सुचारु ढंग से संचालन किया जा सके तथा कुछ ही लोगों के हाथों में धन और सत्ता के केन्द्रीयकरण को रोकने की दृष्टि से बड़े औद्योगिक समूहों को पुनः परिभाषित किया जा सके। सरकार ने यह स्पष्ट किया कि 1956 की औद्योगिक नीति मूल रूप से घालू रहेगी।

संशोधित नीति की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

(1) सार्वजनिक क्षेत्र को और अधिक महत्ता—इस नीति में संशोधन करके सार्वजनिक क्षेत्र की महत्ता को पहले से अधिक बढ़ा दिया गया। इसमें यह स्पष्ट किया गया कि पौधवीं पंद्रहवीं योजना के प्रारूप के सन्दर्भ में तीव्र आर्थिक विकास, सामाजिक न्याय, आत्म-निर्भरता एवं आधारभूत न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति की दृष्टि से उद्योगों के भावी विकास के वित्तीय क्षेत्र में सरकार प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व ग्रहण करेगी।

(2) संयुक्त क्षेत्र का विकास—औद्योगिक नीति, 1956 के अन्तर्गत ही अनेक इकाइयों संयुक्त क्षेत्र में पहले से ही स्थापित होती रही है। इस नीति में संशोधन करके इस क्षेत्र की महत्ता को स्वीकार किया गया। नए व मध्यस्तरीय सहसियों के मार्गदर्शन की दृष्टि से संयुक्त क्षेत्र को एक प्रवर्तक उपकरण के रूप में माना गया किन्तु यह स्पष्ट किया गया कि संयुक्त क्षेत्र की इकाइयों के प्रबन्ध व संचालन तथा नीति निर्धारण में सरकार की भूमिका महत्त्वपूर्ण रहेगी। सरकार द्वारा इन इकाइयों के अंशों के क्रय करने की मात्रा अलग-अलग परिस्थितियों में विन्-मित्र रहेगी। यह स्पष्ट किया गया कि संयुक्त क्षेत्र में, बड़े औद्योगिक समूहों, प्रमुख अधिकरणों (Dominant Undertakings) तथा विदेशी कम्पनियों को ऐसे उद्योगों को चलाने की अनुमति नहीं दी जाएगी जिनके लिए उन पर पहले से ही प्रतिबन्ध लगा हुआ हो।

(3) महत्वपूर्ण उद्योग—इसके अन्तर्गत 19 उद्योगों की एक सूची¹ तैयार की गई जिसमें अन्य प्रार्थियों के साथ बड़े औद्योगिक गृह एवं विदेशी साझेदार भाग ले सकते हैं। ये उद्योग देश के आर्थिक विकास के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। अन्य उद्योगों में इन बड़े औद्योगिक समूहों तथा विदेशी साझेदारों को तब तक अनुमति नहीं दी जाएगी जब तक यह आश्वासन न मिल जाए कि उससे देश के निर्यात में पर्याप्त वृद्धि होगी।

(4) बड़े औद्योगिक समूहों की परिभाषा में परिवर्तन—बड़े औद्योगिक समूहों की परिभाषा में परिवर्तन किया गया। पहले दत्ता समिति के अनुसार अन्तर्सम्बन्धित इकाइयों में 35 करोड़ रुपये से अधिक सम्पत्ति होने पर किसी समूह को बड़ी औद्योगिक इकाई माना जाता था परन्तु इसको बदल कर अब MRTP अधिनियम के अनुरूप 20 करोड़ रुपये तक निर्धारित कर दिया गया। अब MRTP के तहत यह राशि 100 करोड़ रुपये कर दी गई है।

(5) लाइसेंसिंग की छूट—नए उद्योगों की स्थापना या विद्यमान उद्योगों के विस्तार के लिए स्थाई सम्पत्ति प्राप्त करने के लिए 1 करोड़ रुपये तक की आवश्यकता हो तो लाइसेंस लेने की आवश्यकता नहीं होगी। छूट की यह सीमा पहले भी थी परन्तु बड़ी औद्योगिक इकाइयों के लिए यह छूट की सीमा 5 करोड़ रुपये रखी गई।

(6) सहकारी क्षेत्र को प्रोत्साहन देने की नीति रखी गई।

(7) लघु-स्तरीय उद्योग-धन्यों के लिए क्षेत्र सुरक्षित रखने की वर्तमान नीति को बालू रखा गया। सशोधित नीति की अनेक आधारों पर आलोचना की जिनमें मुख्य यह थी कि इसमें सार्वजनिक क्षेत्र को पहले से अधिक विस्तृत कर दिया है यद्यपि लोक उद्योगों की कार्यकुशलता और प्रगति सतोषजनक नहीं है।

औद्योगिक नीति, 1977 (Industrial Policy 1977)

23 दिसम्बर 1977 को जनता सरकार के उद्योग मन्त्री जॉर्ज फर्नांडिस ने ससद् में नई औद्योगिक नीति की घोषणा की। नई औद्योगिक नीति में कहा गया कि²

(1) लघु एवं कुटीर उद्योगों को अधिकतम प्रोत्साहन दिया जाएगा। इनका विस्तार छोटे शहरों तथा गाँवों में अधिकतम किया जाएगा।

(2) लघु उद्योगों के उत्पादन के लिए आरक्षित वस्तुओं की संख्या 180 से बढ़ाकर 504 कर दी गई। इस पर ध्यान दिया जाएगा कि इनके द्वारा उत्पादित वस्तुओं की किसमें उचित हो और जिन्हें बाजार में आसानी से बेचा जा सके। इन आरक्षित उद्योगों की वार्षिक जाँच-पड़ताल की जाएगी।

(3) अति लघु उद्योग क्षेत्र के रूप में लघु उद्योग का एक नया वर्गीकरण किया गया है। इस क्षेत्र के अन्तर्गत वे उद्योग आएंगे जिनमें मशीन तथा उपकरणों में एक लाख रुपये पूँजी विनियोजित हो और जो उन शहरों में स्थित हों जिनकी आबादी 1971 की जनगणना के अनुसार 50,000 से कम हो। इस क्षेत्र के उद्योगों को सभी आवश्यक प्रोत्साहन दिये जाएंगे और इनके लिए विशेष योजनाएँ तैयार की जाएँगी।

(4) कुटीर उद्योगों की रक्षा के लिए सरकार विशेष अधिनियम पारित करने का विचार करेगी।

(5) लघु एवं कुटीर उद्योगों की उन्नति के लिए केवल एक ही एजेंसी होगी। इसके लिए प्रत्येक जिले में जनपद उद्योग केन्द्र स्थापित किया जाएगा। जहाँ पर इन्हे सभी सेवाएँ एक ही स्थान पर उपलब्ध होंगी।

1 19 उद्योगों की सूची इस प्रकार है—

(1) Metallurgical industries—Ferro alloys steel castings and forgings Special steels and non ferrous metals and their alloys (2) Boilers and steam generating plants (3) Prime movers (others than electric generators) (4) Electrical equipments (5) Transportation (6) Industrial machinery (7) Machine tools, (8) Agricultural machinery (9) Earth moving machinery (10) Industrial instrument (11) Scientific instruments (12) Nitrogenous and phosphatic fertilisers (13) Chemicals (14) Drugs and pharmaceuticals (15) Paper and pulp (16) Automobile tyres and tubes (17) Plate glass (18) Ceramics and (19) Cement Products—Portland cement asbestos cement.

2 औद्योगिक नीति बड़ी पृ. 420-2.

(6) इन उद्योगों को उचित वित्तीय सहायता दी जाएगी। इसके लिए औद्योगिक विकास इस क्षेत्र की ऋण आवश्यकताओं को देखने के लिए विशेष शाखाएँ खोलेगा और सार्वजनिक क्षेत्र के सभी बैंकों से उद्योगों को दिए जाने वाले ऋण की निर्धारित मात्रा इन्हें देनी होगी।

(7) भारत में बड़े पैमाने के उद्योगों को भी स्पष्ट भूमिका निभानी है। इनके लिए विशेष रूप से निम्न क्षेत्र हैं—(अ) आधारभूत उद्योग (ब) पूँजीगत वस्तुओं वाले उद्योग (स) उच्च टेक्नोलॉजी उद्योग तथा (द) अन्य उद्योग जो लघु उद्योगों के लिए आरक्षित नहीं हैं।

(8) बड़े उद्योग इकाइयों को अब नई परियोजनाओं के लिए स्वयं अपने साधनों से धन जुटाना होगा (रासायनिक खाद कागज सीमेन्ट जहाजरानी और पैट्रो-रसायन जैसे उद्योगों में, जहाँ अधिक पूँजी लगती है पूँजी और ऋण का अनुपात निर्धारित किया जाएगा) लेकिन अन्य उद्योगों में यह कम होगा जिससे उन्हें अपनी अधिक पूँजी लगानी पड़े।

(9) 1971 की जनसंख्या के आधार पर दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले महानगरों और पाँच लाख से अधिक जनसंख्या वाले नगरों तथा शहरी क्षेत्रों में नए औद्योगिक लाइसेंस नहीं दिए जाएँगे। राज्य सरकारों के अतिरिक्त वितीय सत्ताएँ उन क्षेत्रों में उद्योगों को सहायता नहीं देगी।

(10) महत्वपूर्ण क्षेत्रों में उत्पादन के साधनों के समाजीकरण के अतिरिक्त सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र में बड़े उपक्रमों व घरानों के विकास के विरुद्ध सन्तुलन शक्ति के रूप में उपलब्ध रहेगा। कई क्षेत्रों में सार्वजनिक क्षेत्रों का विस्तार जारी रहेगा। सार्वजनिक क्षेत्र में न केवल आधारभूत प्रकृति की महत्वपूर्ण वस्तुओं का उत्पादन होगा बल्कि यह उपभोक्ताओं को आवश्यक मूर्तियों को बनाए रखने में स्थायित्व लाने वाली शक्ति के रूप में प्रभावशाली रूप में काम में लाया जाएगा। कई सहायक उद्योगों के विकास एवं प्रोत्साहन का दायित्व इस पर रहेगा। विकेन्द्रीकृत उत्पादन के विकास को प्रोत्साहन देगा। ऐसा करने के लिए छोटे व कुटीर उद्योगों को तकनीक व प्रबन्ध के क्षेत्र में विशेषज्ञता उपलब्ध कराएगा। सरकार सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को दक्षता और लाभ के आधार पर चलाएगी ताकि इन उद्योगों में विनियोग से समाज को प्रतिफल प्राप्त हो।

(11) देश की टेक्नोलॉजी को पूरा प्रोत्साहित किया जाएगा। जहाँ उसमें कमी हो, विदेशी टेक्नोलॉजी का आयात किया जा सकेगा लेकिन सरकार इस टेक्नोलॉजी के एकमुश्त खरीदने के पक्ष में है।

(12) विदेशी कम्पनियों को जो नियमानुसार अपनी पूँजी कम कर लेंगी, भारतीय कम्पनियों के समकक्ष गिना जाएगा लेकिन शत-प्रतिशत निर्यात के आधार पर पूर्णतः विदेशी स्वामित्व वाली कम्पनी को भी अनुमति दी जा सकती है। विदेशों में संयुक्त उद्योगों की स्थापना के लिए सरकार निर्धारित मात्रा तक भारतीय उद्यमियों को भी धन लगाने की अनुमति देगी। जहाँ विदेशी पूँजी लगाने की अनुमति दी जाती है वहाँ लाभ रायल्टी लामाश और पूँजी भेजने की नियमानुसार स्वतन्त्रता होगी। ये नियम सभी के लिए समान होंगे।

नवीन औद्योगिक नीति, 1980 (New Industrial Policy, 1980)

23 जुलाई 1980 को उद्योगमन्त्री श्री चरनजीत धानना ने संसद में सरकार की नवीन औद्योगिक नीति की घोषणा की। इस सन्दर्भ में उन्होंने यह स्पष्ट किया कि 1956 की औद्योगिक नीति ही इस नीति का प्रमुख आधार है क्योंकि उसमें रचनात्मक लोच (Constructive Flexibility) है। इस नीति की कुछ प्रमुख विशेषताओं का संक्षेप इस प्रकार है—

1. सार्वजनिक क्षेत्र—लोक उद्यमों को महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है किन्तु उनकी असफलता के कारण लोगों का विश्वास कम हो गया है अतः लोगों को इन पर विश्वास बढ़ाना है। इनके संचालन में सुधार के लिए प्रभावकारी प्रबन्ध की व्यवस्था करनी है। प्रत्येक इकाई का विस्तृत अध्ययन करके उसमें सुधार लाने का प्रयास किया जायेगा। गत्यात्मक तथा कुशल प्रबन्ध की व्यवस्था करके हानि पर बल रहे लोक उद्यमों की स्थिति में सुधार लाना है। उत्पादन क्षमता के अधिकाधिक प्रयोग पर बल दिया जाएगा।

2. निजी क्षेत्र—सरकारी नीतियों तथा योजना के अनुरूप निजी क्षेत्र में उन्नति के लिए प्रयास किया जाएगा किन्तु इसके साथ ही धन व सत्ता का कुछ ही हाथों में केन्द्रीकरण नहीं होने दिया

जाएगा। बड़े समूहों की परिभाषा में कोई परिवर्तन नहीं किया गया और इसके लिए विनियोग की मात्रा में भी कोई वृद्धि नहीं की गई किन्तु स्वस्थ विस्तार आधुनिकीकरण तथा निर्यात के लिए इन्हें कुछ छूट अवश्य दी गई है। बीमार इकाइयों का स्वस्थ इकाइयों में समायोजन के लिए आय-कर अधिनियम की धारा 72-अ के अन्तर्गत आय-कर सम्बन्धी छूट की घोषणा की गई। जिन इकाइयों में अतिरिक्त उत्पादन क्षमता हो गई है उसे नियमित रूप से सही माना जायेगा। इसके अतिरिक्त बड़े पैमाने पर चल रही निजी इकाइयों को यह छूट दी गई है कि अभी तक 15 उद्योगों को जो स्वतः विस्तार की सुविधा प्राप्त थी वह अब उन सब उद्योगों को प्राप्त हो सकेंगे जो कि उद्योग (विकास एवं नियमन) अधिनियम की प्रथम सूची में अनुसूचित हैं।

3. लघु उद्योग-धन्य—इस सम्बन्ध में इस नीति में यह घोषणा की गई कि लघु अति लघु तथा बड़े उद्योगों का विभागीकरण जैसा जनता सरकार ने किया था उचित नहीं है। इसके स्थान पर देश के सन्तुलित तथा औद्योगिक विकास के लिए उन्हें एक साथ जोड़ना होगा। उद्योग विकास केन्द्र के स्थान पर प्रत्येक पिछड़े जिले में च्यूविलयस प्लान्ट्स स्थापित किए जायेंगे जो कि अधिकाधिक सहायक लघु तथा कुटीर उद्योग धन्यों का विकास करेंगे। इन उद्योगों को पुनर्परिभाषित भी किया है। अति लघु उद्योग उसे माना जायेगा जिसमें 2 लाख रु (पहले एक लाख रु) विनियोजित हो लघु उद्योग उसे माना जायेगा जिसमें 20 लाख रु (पहले 10 लाख रु) तथा सहायक उद्योग उसे माना जायेगा जिसमें 25 लाख रुपये (पहले 15 लाख रुपये) विनियोजित हो। इन उद्योगों के विकास के लिए आवश्यक वस्तुओं का बफर स्टॉक बनाने की योजना है।

4 औद्योगिक क्षेत्र इस प्रकार निर्धारित किया जाएगा कि क्षेत्रीय असन्तुलन तथा असमानता दूर हो सके।

5 शोध एवं विकास में अधिकाधिक विनियोग किया जाए।

6 सरकार का विचार है कि उचित औद्योगिक सह-सम्बन्ध बना रहना चाहिए और श्रमिकों तथा प्रबन्धकों में आपस में सहयोग होना चाहिए। सरकार का विचार है कि त्रिपक्षीय श्रम सम्मेलन (Tripartite Labour Conference) फिर से आरम्भ की जाए ताकि औद्योगिक सह-सम्बन्धों में आवश्यक सुधार हो सके।

इस औद्योगिक नीति का स्वागत हुआ है और इसकी आलोचना भी हुई है। आलोचकों का कहना है कि इस नीति में देश के औद्योगिक विकास के सन्दर्भ में कोई नवीन विचार या नीति-निर्देशन नहीं दिया गया। देश के औद्योगिक विकास के लिए क्या प्राथमिकताएँ होंगी और किस ढाँचे के अन्तर्गत उन प्राथमिकताओं को कार्यान्वित किया जायेगा इसका कोई उल्लेख नहीं है। सार्वजनिक नीति से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण मसलों का इस नीति में कोई उल्लेख नहीं किया गया है। सार्वजनिक क्षेत्र में लोगों का विश्वास कम हुआ है और बीमार लोक उद्योगों को सक्षम तथा कुशल कैसे बनाया जायेगा इस विषय में कोई निश्चित नीति स्पष्ट नहीं की गई है। लघु उद्योग-धन्यों के संरक्षण के लिए उचित कानूनी कार्यवाही करने के सम्बन्ध में यह नीति मौन है।

भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का विकास एवं कार्य-निष्पादन

पिछले दशकों में सार्वजनिक क्षेत्र ने जो उल्लेखनीय प्रगति की है उससे सिद्ध होता है कि इन उद्यमों ने नेहरू के सपनों को साकार किया है। अपनी सुघरी कार्यकुशलता और अच्छे फायरबार से इन इकाइयों ने अपने आलोचकों को गलत साबित कर दिया है। भारत में संपू्णा वित्तीय कार्य-निष्पादन सरकारी उद्यमों की अब तक की सर्वाधिक उपलब्धि है। लोक उद्यम सर्वेक्षण से यह स्पष्ट होता है कि इस वर्ष सरकारी उद्यमों द्वारा सरकारी खजाने में किए गए अशुदान उनकी निर्यात आय उद्यमों द्वारा उत्पन्न रोजगार क्षमता और उनके द्वारा अपने कर्मचारियों को प्रदान की जाने वाली सामाजिक और नागरिक सुविधाओं आदि के मामले में पर्याप्त वृद्धि और प्रगति हुई है।

पूँजी निवेश में वृद्धि और सरकारी उद्यमों का भाग

1951 के पश्चात् भारत में सार्वजनिक क्षेत्रों में जारी प्रगति हुई है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय भारत में केवल विभागीय उपक्रम जैसे—रेल डाक व तार इत्यादि मुख्य सार्वजनिक उपक्रम थे अब

स्थिति बदल गई है। न केवल सेवा उपक्रम ही बढ़े हैं वरन् विनिर्माण उपक्रमों ने अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त किया है। सफल सार्वजनिक निवेश का एक बड़ा भाग सेवा व विनिर्माण उपक्रमों में हुआ है।

राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के अनेक क्षेत्रों विशेषतः ईंधन के उत्पादन बुनियादी धातु उद्योगों अलैह धातु उद्योगों सर्वरक और विद्युत उपकरणों के क्षेत्र में सरकारी क्षेत्र ने अब महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया है।

बिक्री में वृद्धि

वित्त अवधि में सरकारी उद्यमों की बिक्री की मात्रा में काफी वृद्धि हुई है। बिक्री की वार्षिक वृद्धि दरों में भी निरन्तर वृद्धि होती रही है। सरकारी उद्यमों में वास्तविक रूप में सकल बिक्री में पिछले वर्षों में कई गुना वृद्धि हुई।

विनिर्माणकारी और सेवा प्रदायी क्षेत्रों के उद्यम समूहों की कुल बिक्री में व्यापार और विपणन तथा औद्योगिक विकास और तकनीकी परामर्श समूहों को छोड़कर कुल बिक्री में वृद्धि हुई है।

लगी पूँजी की तुलना में निबल कुल बिक्री का अनुपात

लगी पूँजी की तुलना में निबल कुल बिक्री के अनुपात से किसी उद्यम में घनराशि के कारण उपयोग का पता चलता है।

माल का उत्पादन करने वाले उद्यमों के मामले में यह अनुपात घटा है लेकिन कुल लगी पूँजी में वृद्धि हुई। यदि हम विद्युत क्षेत्र को शामिल न करें तो लगी पूँजी की तुलना में निबल कुल बिक्री का कुल अनुपात बढ़ा है। इस्पात रसायन सर्वरक और भेषज और भारी इन्जीनियरींग के महत्वपूर्ण क्षेत्रों में वृद्धि हुई लेकिन कपड़ा उपभोक्ता माल कृषि पर आधारित उद्योगों और मध्यम तथा हल्के इन्जीनियरींग क्षेत्रों के मामले में इस अनुपात में गिरावट आई है जिससे यह संकेत मिलता है कि इन क्षेत्रों में देहतर कार्य-निष्पादन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने योग्य है कि कपड़ा और मध्यम तथा हल्के इन्जीनियरी क्षेत्रों में काफी हद तक सरकार द्वारा अपने अधिकार में लिए गए बहुत से रुग्ण एकक शामिल हैं। इसके अलावा कपड़ा उद्योग में मौजूदा मन्दी और बम्बई में स्थित कपड़ा मिलों में हड़ताल और इसके साथ-साथ बिजली की भी भारी कटौतियाँ कपड़े के क्षेत्र में इस अपेक्षाकृत कम कारोबार के लिए काफी हद तक जिम्मेदार हैं। पैट्रोलियम कोयला और परिवहन उपकरणों के क्षेत्रों के मामलों में भी कमी नजर आई है।

इस्पात कोयला लिग्नाइट ताम्बा सीसा एल्युमिनियम पैट्रोलियम तेल शोधनशालाओं में परिष्कृत कच्चा तेल सीमेन्ट भारी इन्जीनियरी वस्तुओं केवल टेलीफोन मशीनी औजार पिन्नी हटाने की मशीनों रेल के सवारी डिब्बों अखबारी कागज आदि जैसी बुनियादी कच्ची सामग्रियों के उत्पादन में काफी वृद्धि हुई है। हालाँकि कुल मिलाकर स्थिति में सुधार हुआ लेकिन बहुत से उद्यमों में हमला उपयोग के स्तर को ऊँचा उठाने की अभी अत्यधिक गुंजाइश है। मुख्य बाधाएँ ये हैं—बिजली की अपर्याप्त उपलब्धता प्रक्रिया और उपस्कार सम्बन्धी समस्याएँ और कुल मामलों में मॉग की कमी। यह बहुत सन्तोष की बात है कि विभिन्न अडचनों के बावजूद बहुत से उद्यमों-एककों में उत्पादन और उत्पादकता में उल्लेखनीय वृद्धि हुई।

निर्यात से आय

सरकारी क्षेत्र में उद्यमों के कार्य निष्पादन का एक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में उनका भाग लेने और देश के लिए विदेशी मुद्रा अर्जित करने में उनका योगदान कितना है। निर्यात के क्षेत्र में सहकारी उद्यमों ने उल्लेखनीय प्रगति की है।

निवेश पर प्रतिफल और लाभकारिता

(क) सकल उपान्त लाभ, सकल लाभ और कर पूर्व लाभ का विश्लेषण—सकल उपान्त लाभ में उल्लेखनीय और महत्वपूर्ण वृद्धि हुई। गत वर्षों की अवधि में औसत कर-पूर्व लाभ से कई गुना अधिक है। यह सरकारी उद्यमों द्वारा अब तक का अर्जित सबसे अधिक कर-पूर्व लाभ था। इसके अलावा इसे सरकारी उद्यमों के बहु-आयामी उद्देश्यों और इस तथ्य की पृष्ठभूमि में देखा जाना चाहिए

कि ये उद्यम उद्योगों के विभिन्न क्षेत्रों में काम कर रहे हैं और इन्हें विभिन्न प्रकार की कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। जैसे स्थापना स्थल की कठिनाइयों, काम में आने वाली कच्ची सामग्री, बिजली, ईंधन, बुनियादी ढाँचे सम्बन्धी सुविधाओं का अभाव, गैर-सरकारी क्षेत्र से विरासत में मिली औद्योगिक रुग्णता और सरकारी नीति के कारण मूल्य-निर्धारण सम्बन्धी पाबन्दियों आदि।

(ख) कर परवाह लाभान्वित—सरकारी उद्यमों ने निगम कर के लिए धन राशि की उत्तम व्यवस्था करने के बाद इसमें अच्छा निबल लाभ कमाया।

(ग) आन्तरिक संसाधन जुटाना—गत वर्षों में सरकारी उद्यमों ने केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों के ऋण चुकाने के बाद अतिरिक्त संसाधन जुटाए।

राजकोष में अंशदान

उपर्युक्त आन्तरिक संसाधनों का भाग लाभान्वित के रूप में राजकोष में डाल दिया जाता है। इसके अलावा, उद्यमों के काम आने वाली सामग्री और उत्पादन पर वसूल किया जाने वाला उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क भी राजकोष में जमा होता है। इस प्रकार सरकारी उद्यमों से राजकोष को होने वाली कुल सीधी प्राप्तियों की तुलना में कई गुना वृद्धि हुई। यह मुख्यतः सरकारी उद्यमों के अधिक उत्पादन और अधिक लाभकारिता के परिणामस्वरूप हुई।

सरकारी उद्यमों में रोजगार और परिलब्धियाँ

यहाँ यह बताना आवश्यक है कि सरकारी उद्यम समाज के पिछड़े हुए तथा दलित वर्ग के अधिक उत्थान के अपने सामाजिक दायित्वों को पूरा करने के लिए विशेष प्रयास कर रहे हैं। इस सन्दर्भ में सरकारी उद्यमों में रोजगार दिलाने हेतु विशेष नती अमियान चलाये जा रहे हैं।

सन्तुलित क्षेत्रीय विकास

विभिन्न राज्यों में क्षेत्रीय असमानताओं को दूर करने और सन्तुलित आर्थिक विकास प्राप्त करने के उद्देश्य से सरकार आर्थिक दृष्टि से पिछड़े क्षेत्रों में पूँजी निवेश करने की नीति का प्रबुद्ध रूप से पालन कर रही है। ऐसे क्षेत्रों में सरकारी उद्यमों की स्थापना धनदात्मक आधार पर की जाती है। इसका कारण यह है कि किसी राज्य में ऐसे एककों की स्थापना होने से कारगर विकास एवं रोजगार के अवसर बढ़ाने और संसाधन आदि जुटाने में भी मदद मिलती है।

सहायक उद्योग क्षेत्र का विकास

सरकार की औद्योगिक नीति का एक महत्वपूर्ण अंग लघु उद्योगों और उनके सहायक उद्योगों का विकास करना है। इस नीति का औचित्य यह है कि सहायक और लघु उद्योगों के विकास से सामाजिक-आर्थिक उद्देश्यों की पूर्ति में सहायता मिलती है, जैसे—रोजगार के अवसर पैदा करना, आय की असमानताओं में कमी करना, सन्तुलित क्षेत्रीय विकास को बढ़ावा देना और उद्योगों का व्यापक क्षेत्रों में विकेंद्रीकरण करना, फैलाव करना आदि।

समस्या-क्षेत्र और निदान

(Problem Areas and Solution)

सार्वजनिक क्षेत्र उत्तरोत्तर सुधार की ओर उन्मुख है तथापि इसके विभिन्न समस्या-क्षेत्रों अथवा इसकी समस्याओं के समुचित निदान के बिना अपेक्षित स्तर की आशा करना उचित नहीं होगा। सार्वजनिक कारखाने राजनीति का शिकार बन गए हैं। बहुत-से कारखाने प्रबन्धकों की अकर्मण्यता के नमूने हैं। कहीं तो प्रबन्धक श्रमिकों के साथ अवांछित कठोरता का व्यवहार करते हैं तो कहीं बहुत अधिक शिथिलता बरतते हैं। कुछ कारखानों में प्लाण्ट की घटिया बनावट तथा पुराने उपकरण औद्योगिक दुर्गति के कारण हैं। सार्वजनिक क्षेत्र में व्यवसाय लालफीताशाही के शिकार हैं अतः छोटे-छोटे मामलों पर निर्णय में भी अनावश्यक विलम्ब हो जाता है। सार्वजनिक क्षेत्र के बिगड़ने का एक प्रमुख कारण सरकारी प्रतिष्ठानों को 'आदर्श नियोक्ता' बनाने की अनिलाला रही है और दुर्भाग्यवश प्रारम्भ से ही इसका गलत अर्थ लगाया गया है। श्रमिकों ने अधिकांशतः यही समझा है कि आदर्श नियोक्ता होने के कारण सरकारी क्षेत्र में उनकी हर माँग पर उदारता से विचार किया जाएगा। अपनी माँग को मनवाने के लिए श्रमिक संघ राजनीतिक प्रभावों का प्रयोग करते हैं।

नुकसान की स्थिति में सरकारी कारखाने चलते रहते हैं और श्रमिकों को सहयोगी रुख अपनाने की विन्यास नहीं रहती तथा प्रबन्धक यह परवाह नहीं करते कि श्रमिकों का विश्वास अर्जित किया जाए। अनुशासनहीनता और हड़तालों की निरन्तर नई घटनाएँ सार्वजनिक व्यवसायों के लिए बहुत सिर-दर्द बन गई हैं। न तो सार्वजनिक स्वामित्व ही देश-सेवा की भावना का विश्वसनीय प्रमाण दे सका है और न श्रमिक ही देश-सेवा के भाव से अनुप्राणित होकर कार्य करने की तत्परता दिखला सके हैं। सरकार ने सार्वजनिक क्षेत्र का जितना विस्तार किया है सम्भवतः उसे सम्भालने योग्य कुशल व्यवस्था की उसके पास कमी है। सार्वजनिक उपक्रमों के संगठन में समान नीति का व्यवहार नहीं किया जाता। सार्वजनिक उपक्रमों में राजनीतिक और ससदीय हस्तक्षेप एक गम्भीर समस्या है।

सार्वजनिक उद्योगों में व्यावसायिक दृष्टिकोण का अभाव होता है। प्रबन्धकर्त्ता सरकारी अफसर होते हैं जिन्हें व्यावसायिक अनुभव नहीं होता। सार्वजनिक उद्यमों में स्वावलम्बन की भावना क्या हो वह सरकार पर आश्रित होता है अतः अपने साधनों से नवीन शाखाएँ और नवीन इकाइयाँ लगाने की प्रवृत्ति इनमें नहीं पाई जाती। इनमें अग्रिम आयोजन अपर्याप्त होता है। अनेक क्षेत्रों में सार्वजनिक इकाइयाँ लगभग एकाधिकारी होती हैं। कुछ क्षेत्रों से सरकारी नियन्त्रण की नीतियों के फलस्वरूप एकाधिकार न होते हुए प्रतिस्पर्द्धा का भय नहीं रहता। ये दोनों ही स्थितियाँ अनुचित हैं क्योंकि इसके कारण कुशलता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

सार्वजनिक क्षेत्र की समस्याओं के निदान की दिशा में गम्भीर प्रयास करने होंगे। कुछ महत्त्वपूर्ण सुझाव ये हैं—

1 सार्वजनिक उपक्रमों के संगठन में यथासम्भव एकरूपता लाने का प्रयत्न किया जाना चाहिए। सार्वजनिक उद्योगों के लिए संगठन का सर्वश्रेष्ठ रूप एक इकाई एक कम्पनी (Single Unit Companies) होना चाहिए।

2 अधिकारियों की नियुक्ति में घयन ऐसे व्यक्तियों का होना चाहिए जो विशिष्ट उद्योग की समस्याओं, संचालन विधियों और तकनीकी मामलों में कुशल हों।

3 सरकार मीजुदा सरकारी उद्योगों को लाभदायक बनाने के बाद नए उद्योगों को हाथ में ले। ऐसे किसी क्षेत्र की ओर कदम न बढ़ाया जाए जिससे उच्च तथा निम्न मध्यम वर्ग के बीच विषमताएँ बढ़ने का खतरा हो।

4 कर्मचारियों के वेतन और सेवा-शर्तों को उत्पादकता से अलग मानने की यदि कोई धारणा है तो उसे त्याग देना होगा।

5 सार्वजनिक औद्योगिक क्षेत्र में उपयुक्त श्रम-नीति अपनाई जाए। सरकारी प्रतिष्ठान आवश्यक रूप से आदर्श नियोजन बनाने का प्रयत्न पैदा न करें। श्रमिकों के मन में यह भावना बैठा दी जाए कि सरकार से वे पर्याप्त ऊँची अपेक्षाएँ तब तक न करें जब तक सार्वजनिक उद्योग उचित आय अर्जित करके देश की आर्थिक प्रगति को सुनिश्चित न कर दें।

6 राष्ट्रीय हितों की रक्षा के लिए अधिक दृढ़ श्रम-नीति अपनाई जानी चाहिए जिससे सार्वजनिक सेवाओं के सम्बन्ध में कठोरता अनिवार्य है।

7 राजकोपीय नीति का संचालन इस रूप में होना चाहिए कि मूल्य-वृद्धि की जो लहर कुछ वर्षों से देश में चली है उसे शान्त किया जा सके।

॥ श्रमिकों का सहयोग अर्जित करने के लिए मनोवैज्ञानिक युद्ध छेड़ना जाना चाहिए ताकि सम्बन्धित पक्षों में सद्भाव का वातावरण बने श्रमिक उचित पारिश्रमिक तथा कार्य एवं जीवन की अच्छी परिस्थितियों के प्रति आश्वस्त हो।

9 सार्वजनिक उद्योग का प्रबन्ध एक संचालक-मण्डल करे जिसमें उद्योग विशेष के अनुभवी व्यक्ति सदस्य हों।

10 व्यापक नीतियों के सम्बन्ध में राजकीय उपक्रम सरकारी नियन्त्रण और संचालन में कार्य करे लेकिन अन्य तत्त्वों के सम्बन्ध में उन पर अनावश्यक नियन्त्रण न हो।

11 सार्वजनिक उद्योगों पर ससद् का नियन्त्रण अधिकारीगण ले क्योंकि उसमें जनता का धन लगा होता है। यह अपेक्षित है कि ससद् दैनिक कार्यों और साधारण मामलों में हस्तक्षेप न करे। ससद् के नियन्त्रणों में सुधार करने की आवश्यकता है।

12 राजकीय अथवा सार्वजनिक उपक्रमों की प्रगति के सम्बन्ध में जनता में अधिक से अधिक प्रचार किया जाए।

13 सार्वजनिक उपक्रमों का अवेक्षण भारत महालेखा अवेक्षक द्वारा हो।

पिछले कुछ वर्षों में भारत सरकार की नीति सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार की रही है तथापि राजनीतिक और आर्थिक दोनों ही क्षेत्रों में सार्वजनिक उपक्रमों की विफलता और इसके दोषपूर्ण कार्यों की बड़ी आलोचना हुई है। सार्वजनिक क्षेत्र के मूल्यांकन के सम्बन्ध में भारत के प्रधानमन्त्रियों तक में विचार वैमिश्रता पायी गयी। प्रधानमन्त्री श्रीमती इन्दिरा गान्धी का विचार था कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम औद्योगिक विकास की आधारशिला बन सकते हैं वे अर्थव्यवस्था का इस प्रकार से विकास कर सकते हैं कि समग्र समाज के मूल क्षेत्रों पर नियन्त्रण हो जाए। वे विकास के लिए अतिरिक्त उत्पन्न कर सकते हैं। इसके विपरीत जनता सरकार के प्रधान मन्त्री श्री मोरारजी देसाई की मान्यता थी कि भारत की जनता को इन परियोजनाओं को प्रत्येक वर्ष होने वाली हानियों को पूरा करने के लिए मजबूर करना अनुचित प्रतीत होता है। भारत के लोगों को इन उद्यमों में बनाई जाने वाली वस्तुओं पर ऐसी ही आपातित वस्तुओं की अपेक्षा अधिक मूल्य देने के लिए विवश करना अन्याय है। आज इस बात की जरूरत है कि विभिन्न सरकारी उद्यमों का गम्भीर और आलोचनात्मक ढंग से अध्ययन किया जाए और यह देखा जाए कि क्या इसके प्रबन्ध द्वारा जनता की प्रत्याशाओं की वृद्धि हुई है।

हमारे देश में लम्बे अर्से से यह विवाद चल रहा है कि क्या लाभ को सार्वजनिक उपक्रमों के निष्पादन की कसौटी के रूप में इस्तेमाल किया जाना चाहिए। रुद्रदत्त एव सुन्दरम् का यह विचार बहुत कुछ सही है कि सरकारी उद्यमों के सन्दर्भ में लाभदायकता शब्द का प्रयोग शुद्ध व्यापारिक दृष्टि से नहीं होना चाहिए। उन्हें अधिक प्रत्याय-दर घोषित करने के लिए मूल्य ह्रास (Depreciation) या अन्य अदायगियों में हेर-फेर करने की इजाजत नहीं होती। इसके अतिरिक्त निजी क्षेत्र की तुलना में ये अपने श्रमिकों को मजदूरी एव वेतन और अन्य सुविधाओं के रूप में कहीं अधिक प्रतिफल देते हैं। इनके निष्पादन का ठीक प्रकार से अनुमान लगाने के लिए इनकी ऊँची सामाजिक प्रत्याय-दर (Social Rate of Return) का समायोजन करना चाहिए अतः सरकारी उद्यमों के सन्दर्भ में कुल जनित अतिरिक्त (Total Generated Surplus) की धारणा जिसमें घोषित लाभ, प्रतिधारित लाभ (Retained Surplus) और मूल्य ह्रास शामिल है अधिक उपयोगी है। इसका यह अर्थ यह नहीं कि लाभदायकता (Profitability) को सूचक नहीं मानना चाहिए बल्कि समस्या को एक उचित परिप्रेक्ष्य में देखा जाए।

यह उत्साहवर्धक है कि देश में अब सार्वजनिक उपक्रम हानि की सटकती तलवार से लगभग मुक्त हो चुके हैं। जैसा कि प्रो जे के मेहता ने लिखा है— उनको अपनी लाभप्रदता को बढ़ाने तथा पूँजी के अनुकूलतम उपयोग के लिए काफी प्रयत्न करने हैं। मुख्य रूप से इसको कुशल व दक्ष प्रबन्ध से प्रति श्रम इकाई तथा प्रति पूँजी इकाई उत्पादन बढ़ाने का प्रयास करना होगा। सार्वजनिक उपक्रम देश में उत्पादन और आर्थिक क्रियाओं में विशेष स्थान प्राप्त कर चुके हैं। यह कहने में कोई अतिशयोक्ति न होगी कि सार्वजनिक उपक्रमों ने भावी औद्योगिक तथा सर्वांगीण आर्थिक विकास को महत्वपूर्ण दिशा देने में सफलता प्राप्त की है।

लोक उपक्रमों की औद्योगिक उत्पादकता कैसे बढ़े ?

देश में औद्योगीकरण की सफलता के लिए उत्पादकता वृद्धि एक आवश्यक शर्त होती है। उत्पादकता वृद्धि और समृद्धि में घोलनी दामन का साथ होता है। औद्योगिक उत्पादकता में वृद्धि के बिना कभी आर्थिक सम्पन्नता प्राप्त नहीं की जा सकती। आज का युग प्रतिस्पर्द्धा और मुकाबले का युग है। योजनागत उपलब्धियों में लोगों का निराशाजनक भाव है क्योंकि लोक-उपक्रमों में करोड़ों रुपये के विनियोग के बावजूद बहुत से उपक्रम अपने निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर पाए हैं।

उत्पादकता का अभिप्राय उत्पादन करने की क्षमता से है और उत्पादन बढ़ाने से हमारा अभिप्राय मनुष्य शक्ति जमीन श्रम व पूँजी के पूरे पूरे तथा समुचित उपयोग से होता है। इसके लिए जरूरी है कि जहाँ कहीं भी बर्बादी हो उसे रोका जाए साथ ही उत्पादन-वृद्धि के लिए आधुनिक तकनीको व नए एव आधुनिक आयातों का प्रयोग किया जाए। तकनीकी प्रयोगों के विकास के साथ-साथ उनके प्रयोग से उत्पादकता में पर्याप्त वृद्धि की जा सकती है।

यहाँ जिन तकनीको की चर्चा की जा रही है वे मुख्यतः श्रमिकों एव उनके प्रतिनिधियों से सम्बन्धित हैं। यदि इन तकनीको को निष्ठापूर्वक अपनाया जाए तो निश्चय ही उत्पादकता बढ़ेगी व मधुर औद्योगिक सम्बन्धों की स्थापना होगी। कुछ तकनीकें जो उत्पादकता वृद्धि से सम्बन्ध रखती हैं वे निम्न हैं—

- (i) बर्बादी व अपव्यय को रोका जाए
- (ii) रख-रखाव नियन्त्रण
- (iii) कार्य-अध्ययन
- (iv) कार्य मूल्यों का
- (v) सामग्री प्रबन्ध
- (vi) श्रैष्ठस्य मापन
- (vii) कार्यशोध एव प्रबन्धकीय विकास व प्रशिक्षण।

(i) बर्बादी व अपव्यय की रोकथाम

सभी तकनीकों के प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से अपव्यय को रोकती हैं परन्तु अपव्यय व बर्बादी को रोकने के लिए किसी शोध या विरोधों की आवश्यकता नहीं होती बल्कि इसके लिए श्रमिक वर्ग में जागरूकता का पैदा किया जाना बहुत आवश्यक है। यदि श्रमिक पूर्णतया जागरूक है तथा पूर्ण कुशल है तब बर्बादी व अपव्यय होगा ही नहीं। उत्पादन के साधनों में सामग्री बर्बादी का क्षेत्र है जिसमें पर्याप्त सुधार लाया जा सकता है। सामग्री प्रबन्ध गुण व किस्म नियन्त्रण ऐसे प्रभावी तरीके हैं जो बर्बादी व अपव्यय को रोकने में मदद करते हैं। सामग्री की बर्बादी को रोकने के लिए निम्न प्रयास किए जा सकते हैं—

- (अ) समय पर कच्चा माल व मशीनों की व्यवस्था।
- (ब) एक विभाग से दूसरे विभाग को तत्परतापूर्वक माल भेजने की प्रक्रिया।
- (स) अच्छे और कच्चे माल मशीनों व पुर्जों का चुनाव।
- (द) मशीनों का नियोजन व रख-रखाव।
- (य) विद्युत शक्ति ईंधन गैस आदि का कुशलतम उपयोग।

(ii) रख-रखाव व सामग्री प्रबन्ध

उत्पादकता वृद्धि के सन्दर्भ में मशीनों के उचित रख-रखाव व सामग्री प्रबन्ध के लिए निम्न प्रयास किए जा सकते हैं—

- (i) उच्च परिणाम या आउटपुट।
- (ii) उच्च कार्य क्षमता।
- (iii) सामग्री का अधिकतम उपयोग।
- (iv) दुर्घटनाओं में कमी और अच्छी व्यवस्था।
- (v) अनुपस्थिति में कमी।
- (vi) कारखाने का अच्छा ले-आउट
- (vii) सामग्री को उठाने व भरने की अच्छी व्यवस्था।
- (viii) गुण नियन्त्रण हेतु निरीक्षण व्यवस्था।

उपरोक्त सभी तकनीकों का प्रयोग करने से सामग्री का समुचित उपयोग हो सकेगा व उत्पादकता वृद्धि को पर्याप्त बल मिलेगा।

(iii) कार्य अध्ययन

उत्पादकता वृद्धि में कार्य अध्ययन को एक महत्वपूर्ण एवं प्रभावी तकनीक माना जा सकता है। मानवीय एवं सामग्री साधनों का अध्ययन ही कार्य-अध्ययन कहलाता है। काम करने का सूक्ष्म अध्ययन एवं परीक्षण कई ऐसे नए आधार एवं तरीके सुझाता है। जिससे कार्यविधि में न केवल सरलता होती है अपितु लागत में भी कमी लाई जा सकती है। कार्य अध्ययन एवं कार्य मापन से निम्न सहयोग मिलता है—

- (i) कार्यभार की उपयुक्त एवं प्रभावी योजना।
- (ii) सही कार्य का निर्धारण।
- (iii) कार्मिक विकास का आधार।
- (iv) प्रभावी नियन्त्रण का आधार।
- (v) ठोस आर्थिक प्रोत्साहन हेतु आँकड़े।

(iv) कार्य-मूल्यांकन

कार्य-मूल्यांकन स्तर अनुसार कार्य की स्थिति के निर्धारण का मूल्यांकन है। किसी कार्य को पूरा करने हेतु जो धातुर्य अनुभव एवं उत्तरदायित्व होना चाहिए उस पर कार्य की सम्बद्धता को दूर करने की एक महत्वपूर्ण विधि है। इसमें किसी व्यक्ति का ही नहीं अपितु कार्य का सही प्रकार से मूल्यांकन किया जाता है कि निश्चित कार्य सही विधि सही उद्देश्यों तथा परिस्थिति अनुसार पूरा किया गया है या नहीं। कार्य-मूल्यांकन से श्रम तथा प्रबन्ध की खाई को न्यायोचित तरीके से कम किया जा सकता है। इस विधि के द्वारा वेतन व्यवस्था में एकरूपता नियमितता एवं न्यायोचितता लाने में सहायता मिलती है क्योंकि श्रमिकों एवं कार्य के वर्गों के मध्य वेतन का उचित निर्धारण में होने वाली सामूहिक सौदेबाजी से कार्य-मूल्यांकन पर विपरीत प्रभाव पड़ता है क्योंकि इससे श्रमिकों एवं प्रबन्ध के बीच औद्योगिक सम्बन्धों में दरार उत्पन्न हो जाती है अतः यह आधार न्यायोचित नहीं हो सकता।

(v) प्रोत्साहन

एक कुशल प्रबन्ध में श्रमिकों को प्रेरित करने के लिए विभिन्न तरीके प्रोत्साहन के रूप में अपनाए जा सकते हैं। प्रोत्साहन द्वारा श्रमिकों में यह भावना पैदा की जा सकती है कि उनके द्वारा किए गए अच्छे कार्य का उन्हें अच्छा पुरस्कार अवश्य प्राप्त होगा। प्रोत्साहन के वित्तीय एवं अवित्तीय तरीके हो सकते हैं जो निम्न प्रकार होते हैं—

(अ) वित्तीय तरीके

- (i) उच्च वेतन
- (ii) बोनस
- (iii) लाभ में हिस्सा
- (iv) सीमान्त लाभ में हिस्सा।

(ब) अवित्तीय तरीके

- (i) कर्मचारियों को कार्य सुरक्षा प्रदान करना
- (ii) अधिकार प्रत्यायोजन करना
- (iii) अच्छे कार्य के लिए प्रशंसा व पुरस्कार देना।

कुछ लोग एक तीसरा प्रकार बताते हैं जो अर्द्ध वित्तीय प्रोत्साहन के नाम से जाना जाता है। इसमें वे तरीके अपनाए जाते हैं जो प्रत्यक्ष रूप से आउट पुट और वेतन से जुड़े नहीं होते हैं जैसे— पदोन्नति अच्छे कार्य के लिए अतिरिक्त प्रोत्साहन प्रशिक्षण व कल्याण की सुविधाओं आदि को अर्द्ध

वित्तीय प्रोत्साहनों में शामिल किया जाता है। प्रोत्साहन का उद्देश्य श्रमिकों को अच्छे एवं अधिक आउटपुट के लिए प्रेरित करना होता है।

(vi) कार्यशोध एवं प्रबन्धकीय विकास व प्रशिक्षण

आधुनिक प्रगतिशील एवं प्रतिस्पर्धात्मक युग में औद्योगिक उत्पादकता बढ़ाने के लिए नई विकसित होने वाली तकनीकों तथा प्रबन्धकीय कुशलता का प्रयोग किया जाना बहुत आवश्यक है। इन तकनीकों के प्रयोग से कच्चे माल का कुशलतम उपयोग अपज्यय को रोकने एवं शक्ति के साधनों का कुशलतम उपयोग सम्भव हो सकता है।

औद्योगिक उत्पादकता वृद्धि के तरीकों को दो वर्गों में बाँट सकते हैं—

(अ) औद्योगिक पहलू से सम्बन्धित

- (i) उत्पादन की समुचित पूर्व-योजना बनाना।
- (ii) गुण नियन्त्रण हेतु निरीक्षण व्यवस्था।
- (iii) सामग्री को उठाने-भरने की समुचित व्यवस्था
- (iv) अनुसन्धान शोध तकनीकों प्रशिक्षण निरीक्षण द्वारा कच्चे माल व मशीनों का अधिकतम उपयोग।

(ब) मानवीय पहलू से सम्बन्धित

- (i) श्रमिकों की प्रबन्ध में भागीदारी।
- (ii) श्रम सघों की रचनात्मक भूमिका।
- (iii) कार्य दशाओं में सुधार।
- (iv) अच्छा व सुगम सवाहक।
- (v) सुझाव प्रशिक्षण आदि की व्यवस्था।

सार रूप में हम कह सकते हैं कि उत्पादकता वृद्धि के अनेक तरीके हो सकते हैं परन्तु इनकी सफलता तभी सिद्ध हो सकती है जब श्रमिक एवं प्रबन्ध वर्ग में पूर्ण विश्वास लगन एवं अच्छे औद्योगिक सम्बन्ध हो। उत्पादकता वृद्धि आपसी समझ एवं सहयोग पर निर्भर करती है। उत्पादकता वृद्धि में प्रबन्ध एवं श्रमिक के साथ-साथ सरकार का पर्याप्त सहयोग होना बहुत ही आवश्यक है अतः सरकार की यह जिम्मेदारी है कि वह उत्पादकता वृद्धि से सम्बन्धित उचित नीतियों का निर्धारण करे उनके लिए उचित धातावरण बनाए और तत्पर्यायता उनको क्रियान्वित करे। अतः उत्पादकता वृद्धि में किसी एक तत्त्व का या एक आधार का सहयोग नहीं होता वरन् इसमें श्रमिक प्रबन्ध सरकार आदि का प्रत्यक्ष सहयोग होता है अतः जब तक इन सभी में समुचित एकता स्थापित नहीं की जा सकती औद्योगिक उत्पादकता में वृद्धि की कल्पना करना भी गलत होगा।¹

करदेय क्षमता (Taxable Capacity)

करारोपण एक ओर सार्वजनिक आप का प्रमुख साधन है दूसरी ओर यह करदाताओं पर वृद्धिमान (Increasing) भार डालता है। जल्दी-जल्दी परिपक्वित सरकार में आए दिन हम नए कर या प्राचीन करों के बढ़ते हुए भार की धर्या सुनते रहते हैं और उसके प्रति होने वाली आलोचनाओं-प्रत्यालोचनाओं को बढ़ते रहते हैं। प्रश्न यह उपस्थित होता है कि क्या कर इसी मात्रा में प्राप्त किया जा सकता है ? जब करदाता को कर देने से अपने उपयोग में कमी करनी पड़ती है अथवा ब्रह्म-विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है ऐसी अवस्था में कर कहीं तक दिया जा सकता है। इसकी कोई सीमा होत की जा सकती है जिस सीमा तक इन करों को दिया जा सकता है अथवा दिया जाना चाहिए। सरल शब्दों में कोई व्यक्ति कितना कर चुका सकता है अथवा एक समाज में सामूहिक रूप से कितना कर चुकाने की क्षमता है इसे करदेय क्षमता कहते हैं। करदेय क्षमता के अन्तर्गत यह जानने का प्रयत्न किया जाता है कि किसी एक समाज के विभिन्न समूह में बिना कार्यक्षमता पर बुरा प्रभाव डाले हुए कर चुकाने की क्षमता कितनी है।

करदेय क्षमता की संकल्पना (Concept of Taxable Capacity) सार्वजनिक वित्त में एक अस्पष्ट एवं भ्रमपूर्ण संकल्पना है। इसके बारे में जनेक विद्वानों ने अपने विचार व्यक्त किए हैं। यह संकल्पना वस्तुपरक संकल्पना नहीं है क्योंकि इसे कोई स्थूल या मूर्तरूप नहीं दिया जा सकता। क्षमता शब्द अपने आप में पूर्णतः केवल आर्थिक तत्त्वों से प्रभावित होने वाला नहीं है। क्षमता को प्रभावित करने वाले दार्शनिक, सामाजिक व अन्य कई तत्व होते हैं। यदि करदान क्षमता एक अर्थिक संकल्पना मात्र हो तथा यह ज्ञात करना हो कि राज्य एक व्यक्ति पर या एक समुदाय पर कितना कर लगा सकता है तब यह कहा जा सकता है कि जितनी व्यक्ति या समुदाय की आय है उतना कर लगाया जा सकता है क्योंकि कर राज्य को व्यक्ति या समुदाय द्वारा दिया जाने वाला अनिवार्य भुगतान है।¹

करदान क्षमता की संकल्पना पर बहुत समय से विचार होता रहा है। प्राचीन समय में सन्तुलित बजट-व्यवस्था को उत्तम समझा जाता था। अतः यह विचार प्रचलित था कि करारोपण का स्तर राजकीय व्यय के समान होना चाहिए किन्तु आधुनिक समय में कार्यात्मक वित्त के विचार के सन्दर्भ में यह मान्यता अमान्य जान पड़ती है। इसलिए करारोपण का वह स्तर उपयुक्त माना गया है जिससे कीमत स्तर स्थिरता पूर्ण रोजगार आर्थिक विकास वितरणात्मक न्याय आदि के उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके।²

करदेय क्षमता का ज्ञान प्राप्त करना अत्यन्त महत्वपूर्ण है। पुराने करों की मात्रा बढ़ाने अथवा नए करों को लगाने से पूर्व राजस्व अथवा वित्त मन्त्री को अपने देश के नागरिकों की करदेय क्षमता का ज्ञान करना अत्यावश्यक है। उससे अपेक्षित है कि यह ऐसी कर-प्रणाली अपनाए जिससे देश में शान्ति बनी रहे और कर की मात्रा अधिकतम हो सके। यह तभी सम्भव है जब वह करदेय क्षमता के अनुसार करारोपण करे। करदेय क्षमता का ज्ञान आर्थिक नियोजन के लिए वित्तीय साधन जुटाने की दृष्टि से लाभदायक है। युद्धकाल में युद्ध जारी रखने के लिए सरकार को यह ज्ञात करना होता है कि जनता से अधिकतम कितनी राशि प्राप्त की जा सकती है। सामान्य काल में लोगों की कार्यक्षमता बनाए रखने के लिए करदेय क्षमता की सीमा की जानकारी

जरूरी है। करदेय क्षमता का उपयुक्त अनुमान होने से कर व्यवस्था को सुदृढ़ आधार पर खड़ा किया जा सकता है। क्योंकि ऐसी स्थिति में कर आधिक्य की शिकायत नहीं हो सकती और करो की घड़ी को प्रोत्साहन नहीं मिलता। फिण्डले शिराज ने लिखा है— लोगों की जब भी वृद्धि के उद्देश्य से धन को पड़ा रहने देना एक मूर्खतापूर्ण कार्य होगा। किन्तु राज्य को कर-भार एक सीमा के ऊपर बढ़ाते समय उत्पादन की प्रतिक्रिया पर भी विचार करना चाहिए।

करदेय क्षमता की परिभाषाएँ

(Definitions of Taxable Capacity)

करदेय क्षमता की सकल्पना सुनिश्चित और सुस्थापित नहीं की जा सकती। करदेय क्षमता की विभिन्न परिभाषाएँ प्रस्तुत की गई हैं जिनमें से अनेक आज भी अस्पष्ट हैं। महत्त्वपूर्ण परिभाषाओं का उल्लेख निम्न प्रकार है—

1 सर जोशिया स्टैम्प (Sir Joshua Stamp) ने लिखा है कि उत्पादन की कुल मात्रा तथा उपभोग की मात्रा का अन्तर करदेय क्षमता है।¹ स्टैम्प के अनुसार किसी समुदाय व्यक्ति अथवा देश की करदेय क्षमता के दो निर्धारक तत्त्व हैं—उत्पादन और उपभोग। इसमें परिवर्तन करके करदेय क्षमता को बढ़ाया जा सकता है। करदेय क्षमता की कोई निश्चित या निर्धारित मात्रा नहीं है।

सर जोशिया स्टैम्प ने एक अन्य स्थल पर लिखा है— करदेय क्षमता वह अधिकतम राशि है जो एक देश के नागरिक सार्वजनिक धन्य की पूर्ति के लिए अपने जीवन को नीरस और कष्टप्रद बनाए बिना तथा आर्थिक संगठन को छिन्न-भिन्न किए बिना देने को तत्पर रहते हैं। यह परिभाषा अधिक व्यावहारिक नहीं है। कर का भुगतान करना कभी सुखद नहीं होता तथा ऐसा कोई पैमाना हमारे पास नहीं है जिससे यह पता चल सके कि नागरिक कर का भुगतान बिना कष्टप्रद जीवन बिताए कर रहे हैं अथवा नहीं। आनन्दमय और कष्टप्रद जीवन तो मानसिक परिस्थितियाँ हैं जिनसे यह पता लगाना असम्भव है कि व्यक्ति की कौनसी सीमा है जहाँ पर वह दूखी नहीं होगा। इसके अतिरिक्त यह परिभाषा अनिश्चित और भ्रामक है क्योंकि नीरस एवं कष्टप्रद जीवन बिताए बिना तथा आर्थिक संगठन को छिन्न-भिन्न किए बिना जैसे वाक्यांशों का कोई स्पष्ट और व्यावहारिक अर्थ नहीं निकलता।

2 फिण्डले शिराज (Findlay Shiras) के अनुसार करदेय क्षमता वह बचत है जो उत्पत्ति में से उस न्यूनतम उपभोग को जो इस उत्पत्ति को प्राप्त करने के लिए चाहिए घटाकर उपलब्ध होती है यदि जीवन-स्तर पूर्ववत् बना रहे। एक अन्य स्थान पर शिराज ने करदेय क्षमता को कर-निघोड़ की सीमा (Limit of Squeezability) भी कहा है। शिराज ने अपनी परिभाषा में न्यूनतम उपभोग शब्दों का उपयोग किया है। इसमें उसने व्यक्तियों के जीवनयापन के लिए आवश्यक न्यूनतम धनराशि तथा उद्योग एवं व्यापार के विस्तार के लिए पूँजी की पुनः स्थापना तथा उसमें वृद्धि करने की धन-राशि सम्मिलित की है। आलोचकों ने शिराज की परिभाषा के कुछ अंशों के प्रति आपत्ति उठाई है। सिल्वरमैन के अनुसार यह परिभाषा प्रनाशशील है लेकिन बहुत अस्पष्ट है। आलोचकों का मत है कि न्यूनतम उपभोग एवं उद्योग तथा वाणिज्य के विस्तार के लिए पूँजी की पुनः स्थापना तथा इसमें वृद्धि वाक्यांशों से कोई स्पष्ट अर्थ नहीं निकलता। न्यूनतम उपभोग क्या हो एवं पूँजी में वृद्धि कितनी हो? इन प्रश्नों के उत्तर इस परिभाषा से प्राप्त नहीं होते। शिराज ने करदेय क्षमता की परिभाषा करते समय सार्वजनिक धन्य को ध्यान में नहीं रखा जबकि यह सर्वविदित है कि सार्वजनिक धन्य से व्यक्तिगत करदेय क्षमता में वृद्धि होती है।

3 सर ड्रमण्ड फ्रेजर (Sir Drummond Fraser) का मत है कि करदेय क्षमता उस समस्त आधिक्य का प्रदर्शन है जब उत्पादन और उस न्यूनतम उपभोग में जो उस उत्पादन को बनाए रखने के लिए आवश्यक है अन्तर होता है लेकिन जीवन स्तर में कोई अन्तर नहीं होना चाहिए। फ्रेजर ने करों की अधिकतम सीमा निर्धारित की है और कहा है कि जब करदाता कर देने हेतु बैंकों से उधार लेने को बाध्य हों तो करदेय क्षमता की सीमा आ जाती है। फ्रेजर की परिभाषा भी स्पष्ट नहीं है क्योंकि वर्तमान में व्यापारिक बैंकों से उधार कर चुकाने के लिए नहीं लिया जाना वरन् व्यापारिक कार्यों के लिए ही ऋण लिया जाता है।

1 Sir Joshua Stamp Wealth and Taxable Capacity p 114

4. डॉल्टन (Dalton) ने प्रो. ऐलिंगर (Ellinger) के विचारों का विश्लेषण किया है। उन्होंने ऐलिंगर के जो वाक्य दोहराए हैं वे इस प्रकार हैं— करदेय क्षमता की सीमा उस समय आ जाती है जब करदाताओं की जेब से इतना निकाल लिया जाए कि उनके उत्पादन करने का उत्साह (Incentive to Produce) कम हो जाए और क्षय की पूर्ति करने (To make up for Wastage) तथा बढ़ती हुई जनसंख्या में नए श्रमिकों को काम पर लगाने के लिए आवश्यक पूँजी उपलब्ध करने हेतु अपर्याप्त घन बचे।

अन्य परिभाषाओं की भाँति यह परिभाषा भी अनेक प्रश्नों को जन्म देती है जैसे आवश्यक पूँजी क्या और कितनी मानी जाए? ऐलिंगर का कहना है कि करदेय क्षमता की सीमा न आने तथा करारोपण की प्रवृत्ति उत्पादन को कम करने की नहीं होती। ये सब बातें नए-नए सवाल को जन्म देती हैं। इसलिए डॉल्टन का कहना है कि करदेय क्षमता वाक्यांश को राजस्व के गम्भीर विवाद से पृथक् कर दिया जाए।

5. वाल्टर ने लिखा है क्रय-शक्ति की वह राशि जो आर्थिक लाभ के साथ निजी हाथों से सरकार को दी जा सके।¹ यहाँ यह स्मरणीय है कि वाल्टर ने क्रय-शक्ति का निजी हाथों से सरकार को अन्तरण आर्थिक लाभ के साथ होना कहा है अतः यह विचार साधनों के इष्टतम आवंटन से सम्बन्धित माना जा सकता है। समाज की करदान क्षमता उस स्थिति में पूरी तरह प्राप्त हो जायेगी जबकि करारोपण इष्टतम आवंटन लाने में असफल रहे। जहाँ तक करारोपण के माध्यम से आवंटन के इष्टतम होने में सहायता मिलती है तब तक समाज में करदान क्षमता होती है।²

6. बरान³ ने करदान क्षमता को आर्थिक अधिशेष से सम्बद्ध माना है व उसके अनुसार करदान क्षमता की सीमा आर्थिक अधिशेष से निर्धारित होती है। उसने अधिशेष के सम्बन्ध में वास्तविक अधिशेष व सम्भाव्य अधिशेष की सकल्पना के आधार पर करदान क्षमता को मापा है। किसी अर्थ-व्यवस्था की वास्तविक करदान क्षमता कम हो सकती है किन्तु उसकी करदान क्षमता भविष्य में बढ़ सकती है। बरान का करदान क्षमता का दृष्टिकोण गतिशील है व विकास के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण है।⁴

7. साइमन कुजनेट्स⁵ ने करदान क्षमता को राजकीय व्यय व राष्ट्रीय आय के आधार पर मापने का विचार दिया है। राज्य जिन आवश्यकताओं को पूरा कर रहा है तथा उस पर जितना राज्य को व्यय करना पड़े उसे राजकीय व्यय की सीमा कहा जा सकता है व इसे करदान क्षमता के माप की विधि माना जा सकता है।

उपयुक्त विचारों के बावजूद करदान क्षमता की सकल्पना का पूर्णतया स्पष्टीकरण नहीं हो पाया है तथा जो कुछ ज्ञान हो पाया है वह यह है कि करदान क्षमता एक ऐसी सकल्पना है जिसका सार्वजनिक वित्त में महत्त्व है। करदान क्षमता केवल आर्थिक शब्द नहीं है यह अन्य तत्त्वों से भी प्रभावित होती है। वस्तुतः करदान क्षमता में कोई निश्चित विचार देना इसलिए कठिन है कि अर्थ-व्यवस्थाओं या समुदायों की स्थिति भिन्न-भिन्न होती है। इसे प्रभावित करने वाले कई तत्त्व होते हैं।

सभी परिभाषाओं में एक दोष यह है कि वे सार्वजनिक व्यय की ओर ध्यान नहीं देती। सार्वजनिक व्यय के उत्पादन तथा व्यक्तियों की करदेय क्षमता पर पड़ने वाले प्रभावों पर विचार न करने के कारण ये सभी परिभाषाएँ अस्पष्ट अनिश्चित और सदिग्ध हैं। आलोचकों का मत है कि 'करारोपण राजकीय व्यय करदेय क्षमता में और अधिक वृद्धि का क्रम बराबर चलता है जिसके कारण राजकीय आय' के विचार को मुला देने पर करदेय क्षमता का सम्पूर्ण विवाद निरर्थक हो जाएगा।

करदेय क्षमता की एक उपयुक्त परिभाषा यह हो सकती है कि करदेय क्षमता वह बचत है जो राष्ट्रीय आय में से वह खर्च जो देश की पूँजी और जनता की योग्यता अदाय बनाए रखने तथा रहन-सहन के स्तर को सुरक्षित रखने के लिए आवश्यक है घटाकर प्राप्त होती है। यदि शेष (अथवा बचत) अधिक हो तो करदेय क्षमता अधिक होती है किन्तु यदि बचत कम हो तो करदेय क्षमता कम होती

1. World J.P. Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies p 138 139

2. मेन प्रकाश शर्मा वही पृष्ठ 235

3. Baran Paid The Political Economy p 22 23

4. मेन प्रकाश शर्मा वही पृष्ठ 235

5. Kuznets Simon National Income and Taxable Capacity American Economic Review Vol XXX II, No II Supplement, Part 2 March 1942 p 42

है।" सरकार बयत को कर के रूप में वसूल करने की अधिकारिणी है। यदि इस सीमा से अधिक करारोपण किया जाता है तो समाज-हित की दृष्टि से इसे उचित नहीं कहा जा सकता। व्यावहारिक दृष्टिकोण से भारतीय करारोपण जॉच समिति ने करदेय क्षमता की एक अच्छी और विस्तृत परिभाषा दी है। इसके अनुसार करदेय क्षमता न्याय के सिद्धान्त की भाँति एक सापेक्षिक विचार है। आर्थिक महत्व की दृष्टि से समाज के विविध वर्गों की करदेय क्षमता का अभिप्राय करारोपण के उस अंश से होता है जिसके बाद समस्त उत्पादन क्रिया और कार्यकुशलता के प्रयत्न क्षीण होने लगते हैं तथा आर्थिक सीमाएँ राजनीतिक सीमाओं से प्रभावित होती हैं जो बहुत पहले ही प्राप्त हो जाती हैं—प्रधानतः प्रजातन्त्र में जहाँ अधिकतम व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त है। कमी-कमी ये दोनों सीमाएँ इसे लागू करने में प्रशासनिक व्यवस्थाओं के कारण सीमित और संकुचित हो जाती हैं।¹

करदेय क्षमता का ज्ञान आवश्यक क्यों ?

करदेय क्षमता को राजस्व विवाद से पृथक् कर देने के विचार को उचित नहीं ठहराया जा सकता इसके कई कारण हैं। भारत में आय-कर और अन्य करों की घेरी प्रायः वे धनी व्यक्ति अधिक करते हैं जिनमें करों का भुगतान करने की पर्याप्त क्षमता है। दूसरी ओर ईमानदार व्यक्ति करदेय क्षमता न रखते हुए भी किसी प्रकार करों को चुकाने का प्रयास करते हैं। करारोपण के सम्बन्ध में सहन शक्ति के अनुसार नियम का पालन किया जाता है। जटिलताओं, धूर्तताओं तथा भ्रष्टाचार में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है अतः यह आवश्यक हो गया है कि सरकार की आय एवं सुविधा के लिए करदेय क्षमता का अध्ययन किया जाए। आज की परिस्थितियों में लोगों के विरोध करने की मात्रा से धन जनता के पास नहीं छोड़ा जा सकता।

करदेय क्षमता का वर्गीकरण (Classification of Taxable Capacity)

अथवा

निरपेक्ष एवं सापेक्ष करदेय क्षमता (Absolute and Relative Taxable Capacity)

फिन्डले शिराज ने करदेय क्षमता को दो अर्थों में प्रयुक्त किया है—

- (i) निरपेक्ष करदेय क्षमता (Absolute Taxable Capacity) तथा
- (ii) सापेक्ष करदेय क्षमता (Relative Taxable Capacity)।

निरपेक्ष करदेय क्षमता का अभिप्राय यह है कि समाज बिना अरुधिकर प्रभाव उत्पन्न किए हुए किस सीमा तक कर के रूप में अंशदान दिया जा सकता है। प्रो. शिराज ने कहा है कि निरपेक्ष सामर्थ्य निचोड़ने की सीमा (Limit of Squeezability) है। अर्थात् निरपेक्ष करदेय क्षमता कर लेने की अन्तिम सीमा है। शिराज ने आगे लिखा है कि जब किसी देश के आर्थिक कलेवर की जॉच इस दृष्टिकोण से करते हैं कि वह देश कितना कर-भार वहन कर सकता है तो ऐसी स्थिति में निरपेक्ष करदेय क्षमता नापने का प्रयत्न किया जाता है। कुल करदेय क्षमता को ज्ञात करने का उद्देश्य यही है कि उन परिस्थितियों में किस प्रकार कर में वृद्धि कर अधिक आय प्राप्त की जा सकती है ऐसे समय में निरपेक्ष करदेय क्षमता हमारी सहायता करती है।

दूसरी ओर जब हमें दो या अधिक वर्गों के मध्य व्याप्त करदेय क्षमता का तुलनात्मक अध्ययन करना होता है तो सापेक्ष करदेय क्षमता उपयोगी होती है। प्रो. शिराज के अनुसार सापेक्ष करदेय क्षमता स्पष्ट करती है कि एक राज्य दूसरे राज्य की तुलना में सामूहिक कार्यों के लिए कितना योगदान दे अथवा कर-भार का वितरण एक राष्ट्र के अन्तर्गत विभिन्न राज्यों के मध्य किस प्रकार किया जाए।

डॉल्टन ने निरपेक्ष करदेय क्षमता की धारणा को स्वीकार नहीं किया है। डॉल्टन के अनुसार निरपेक्ष करदेय क्षमता एक भ्रम है जिससे भयानक भूल की सम्भावना है।

स्पष्ट विचारों के हित में यह उचित होगा कि करदेय क्षमता वाक्यांश को राजस्व के गम्भीर वाद-विवाद से निकाल दिया जाए। क्या निरपेक्ष करदेय क्षमता की भाषा सम्भव है—डॉल्टन इस प्रश्न का नकारात्मक उत्तर देता है। उनके विचार में "यदि दो देशों को सामान्य व्यय में अपना अंशदान देना हो तो वे अपने सापेक्ष करदेय क्षमता की तुलना में ही अंशदान दें।" डॉल्टन ने बताया है कि यदि

सामान्य व्यय में वृद्धि हो जाए तो कमी व्यक्तियों द्वारा दिए जाने वाले अशदान में भी वृद्धि होनी चाहिए और निर्धनता का अशदान कम होना चाहिए। सामान्य व्यय में कमी होने पर इसमें भी कमी होनी चाहिए।

अल्टन ने स्पष्ट किया है कि सापेक्ष एवं निरपेक्ष करदेय क्षमता के बीच कोई तर्कसंगत सम्बन्ध नहीं है। सम्भव है कि कोई समुदाय अन्य समुदायों के साथ अपनी सापेक्ष करदेय क्षमता से अधिक किसी सार्वजनिक लाभ के लिए कर देता रहा है। इसका अभिप्राय यह नहीं लगाया जा सकता कि वह अपनी निरपेक्ष करदेय क्षमता से अधिक कर देता रहा है। इसकी निरपेक्ष करदेय क्षमता का किसी न किसी परिभाषा के अनुसार उत्पत्ति किया जा सकता है। इसका अभिप्राय यह नहीं होगा कि वह अपनी सापेक्ष करदेय क्षमता से अधिक कर चुका रहा है। साधारण निष्कर्ष यह है कि सापेक्ष करदेय क्षमता एक सत्य है जो उचित रूप से दूसरे शब्दों में व्यक्त की जा सकती है परन्तु निरपेक्ष करदेय की शक्ति एक कल्पना है जिसमें भयानक भूल होने की कम सम्भावना रहती है। शिराज कहता है कि सरकार के लिए रादेव बुद्धिमानी यही है कि वह यथासम्भव यह जान ले कि साधारण और असाधारण दोनों प्रकार की परिस्थितियों में जनता पर अधिक से अधिक कितना करारोपण किया जा सकता है।

प्रो जे के मेहता ने निरपेक्ष करदेय क्षमता को इन शब्दों में परिभाषित किया है— किसी देश की निरपेक्ष करदेय क्षमता को द्रव्य की उस अधिकतम मात्रा से मापना सम्भव है जो करो द्वारा जनता से प्रभुत्व की जा सकती है। अगर किसी समय विशेष के लिए गणना करनी हो तो निरपेक्ष करदेय क्षमता का माप मुद्रा की वह अधिकतम मात्रा होगी—जो करो द्वारा उस समयावधि में जनता से प्राप्त की जा सकती है। निरपेक्ष करदेय क्षमता का माप वह अधिकतम मात्रा होगी जिससे भावी लोक आय के अधिक हित का ध्यान रखते हुए करो द्वारा उपलब्ध किया जा सकता है। प्रो मेहता के अनुसार सापेक्ष करदेय क्षमता उस मात्रा को दाय करती है जो एक राज्य को दूसरे राज्य की तुलना में कोई सामूहिक कर देने के लिए देनी चाहिए अथवा वह यह तय कर देती है कि किसी कर विशेष का लाभ संघीय शासन के अन्तर्गत भिन्न भिन्न प्रान्तों में किस प्रकार बांटा जाए। इस प्रकार सापेक्ष करदेय क्षमता ज्ञात करके ही यह निर्णय किया जा सकता है कि किसी कर को किस प्रकार लगाया जाए कि विभिन्न राज्यों के मध्य कर भार का उचित वितरण हो सके।

निष्कर्ष यह है कि क्षमता में दोनों प्रकार की करदेय क्षमता का अपना अलग अलग महत्त्व है। निरपेक्ष करदेय क्षमता से हम उस कुल राशि का पता लगा लेते हैं जो सकटफालीय परिस्थिति में समाज से राज्य को मिल सकती है और करदेय क्षमता के अन्तर्गत उन सापेक्ष मात्राओं की जाय कर लेते हैं जो प्रत्येक राज्य या देश को किसी सामूहिक व्यय के लिए देना चाहिए। करदेय क्षमता की ठीक ठीक माप करना कोई सरल कार्य नहीं है तथा अर्थशास्त्रियों में इसके मापने की विधि में प्रचुर मतभेद है।

करदेय क्षमता के निर्धारक तत्त्व

(Factors Determining the Taxable Capacity)

करदेय क्षमता अनेक तत्त्वों पर निर्भर रहती है जिनमें से कुछ मुख्य निम्न प्रकार हैं—

1 राष्ट्रीय आय और स्थिरता—यदि राष्ट्रीय आय कम है तो इसका अभिप्राय यह है कि देश में आर्थिक विकास नहीं हुआ है। रोजगार की कमी है लोगों की बचत कम है और करदेय क्षमता भी कम होगी। राष्ट्रीय आय की अधिकतम के साथ आय में स्थिरता होना आवश्यक है। भारत जैसे कृषि प्रधान देश में आय अनिश्चित रहती है करदेय क्षमता कम है। इसके विपरीत अमेरिका ब्रिटेन जैसे औद्योगिक देशों की आय की स्थिरता के कारण करदेय क्षमता अधिक है। स्थिर आय पर ही दीर्घकालीन वित्तीय व्यवस्थाएँ आधारित हो सकती हैं।

2 जनसंख्या—यदि देश की जनसंख्या अधिक होगी तो करदेय क्षमता भी अधिक होगी। उत्पादन अथवा रोजगार में प्रगति से उपयोग में वृद्धि होगी और सरकार को करों से अधिक आय प्राप्त होने लगती है लेकिन भारत की परिस्थिति या अपवाद लगती है। जनसंख्या बढ़ा तेजी से बढ़ रही है लेकिन करदेय क्षमता में सम्प्रतुयाजिक रूप में वृद्धि नहीं हो रही है। इसका बड़ा कारण प्राकृतिक संपत्तियों का पूर्ण उपयोग न होना है। प्रो मेहता ने लिखा है— जनसंख्या के आकार का देश की करदेय क्षमता पर अत्यधिक प्रभाव पड़ता है। ऐसी निश्चित सम्पत्ति को जब अधिक व्यक्ति माट लेते हैं तो करदेय क्षमता

कम हो जाती है। फलतः जनसंख्या का आकार घटना अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। वास्तव में करदेय क्षमता की निर्भरता इस पर है कि राष्ट्रीय आय की तुलना में देश की जनसंख्या कितनी है ? राष्ट्रीय आय जितनी अधिक तीव्रता से बढ़ती है करदेय क्षमता उतनी अधिक होती जाती है।

3. धन का वितरण—देश में धन वितरण पद्धति का और करदेय क्षमता का सीधा सम्बन्ध है। राष्ट्रीय आय का वितरण जितना असमान होगा समाज के कर देने की शक्ति उतनी ही अधिक होगी। यदि देश में थोड़े-से व्यक्ति बहुत धनी होंगे और शेष निर्धन होंगे तो सरकार अधिक धन एकत्रित कर सकेगी क्योंकि—

(i) कर-वसूली का व्यय कम होगा।

(ii) धनी व्यक्ति सरलता से कर का भुगतान कर देते हैं। क्रमागत उपयोगिता हास नियम के अनुसार उनका त्याग कम होता है और कर देने की सामर्थ्य अधिक होती है।

(iii) देश में धन का वितरण समान होने पर छोटी-छोटी आय वाले व्यक्तियों से कर वसूल करने में अधिक व्यय होता है और वे कर देने का विरोध करते हैं और सरकार को बहुत कम आय प्राप्त होती है।

लेकिन उपरोक्त तर्क दोषपूर्ण है क्योंकि

(i) धन के समान वितरण में सभी व्यक्तियों की आय बड़ी हो सकती है जिससे सभी लोग करदेय क्षमता के योग्य हो सकते हैं।

(ii) धन के समान वितरण से बहुसंख्यक लोगों की कार्यक्षमता में वृद्धि हो जाएगी जिसके परिणामस्वरूप उत्पादन बढ़ेगा और अधिक सम्पत्ति का सृजन होने से सम्पूर्ण राष्ट्र की करदेय क्षमता में वृद्धि हो जाएगी।

(iii) सरकार को कुछ धनी व्यक्तियों से इतनी राशि प्राप्त नहीं हो सकती जितनी इसे बहुसंख्यक निर्धन लोगों के सामाजिक सेवा प्रदान करने में व्यय करनी पड़ेगी।

(iv) असमान वितरण में ऊँची दर से करारोपण करने पर भी उतनी आय की प्राप्ति नहीं हो सकेगी जितनी आम समान वितरण में कर की नीची दर से प्राप्त हो सकती है।

(v) अन्त में धन के वितरण की असमानता का समर्थन करना अनैतिक है।

4 करारोपण पद्धति—करदेय क्षमता कर-पद्धति के रूप और प्रकृति से प्रभावित होती है। यदि कर-व्यवस्था में ऐसे कर हैं जो एक सहयोजित तथा सुविचारित नीति पर आधारित हैं तो करदेय क्षमता अधिक होगी। देश में किस प्रकार की कर प्रणाली अपनाई जाए यह देश विशेष की परिस्थितियों को देख कर निर्धारित किया जा सकता है। करदान में त्याग होता है अतः इसका भार करदाता की मनोवैज्ञानिक दृष्टि पर अधिक निर्भर करता है। यदि कोई कर सामाजिक धार्मिक एवं राजनीतिक हितों के दुरुद्ध होता है तो उससे अधिक आय प्राप्त नहीं हो सकती। थोड़े-से निश्चित प्रगतिशील और सरल कर अधिक आय प्रदान करने में सफल होते हैं। कर-प्रणाली का निर्धारण ऐसा हो कि लोगों को कर चुकाने में न्यूनतम कष्ट का अनुभव हो और राज्य को पर्याप्त आय प्राप्त हो सके। एक अच्छी कर-प्रणाली में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों में उचित सन्तुलन होना चाहिए ताकि लोग कर-भार से मुक्त न रह सकें और कर-वहन का प्रयास भी न करें।

5 आर्थिक विकास का स्तर—किसी भी अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक व्यय से आर्थिक विकास होता है व इससे करदान क्षमता में वृद्धि होती है। विकासशील देशों में यह एक सामान्य लक्षण दृष्टिगत होता है कि विकास के प्रारम्भिक चरणों में इन देशों में कर अनुपात बहुत कम होता है व जैसे-जैसे इन देशों में आर्थिक विकास का स्तर बढ़ता है करदान क्षमता की सीमा बढ़ती जाती है क्योंकि कर-अनुपात बढ़ता है। आर्थिक विकास से अर्थ व्यवस्था की रारचना में परिवर्तन आता है। इस रान्धर्म में कुछ मुख्य परिवर्तन निम्नलिखित हैं—

- (1) विदेशी व्यापार में वृद्धि होती है
- (2) औद्योगिक क्षेत्र विकसित होता है
- (3) अर्थ व्यवस्था में मालीकरण बढ़ता है
- (4) आय का स्तर बढ़ता है।

इन सभी परिवर्तनों से आयात-निर्यात कर उत्पादन-कर आप-कर सम्पत्ति कर आदि के क्रियान्वयन में सहायता मिलती है। वस्तुतः जब आर्थिक विकास होता है तो इनका प्रभाव अन्य क्षेत्रों पर भी पड़ता है। समस्त अर्थव्यवस्था में एक नए परिवेश का प्रादुर्भाव होता है। यह कहना अनुचित न होगा कि आर्थिक विकास का स्तर एक महत्वपूर्ण तत्त्व है जो न केवल करदान क्षमता को प्रभावित करता है अथिु इस तत्त्व का समस्त अर्थ-व्यवस्था के कार्यों पर प्रभाव पड़ता है।¹

6. आपातकालीन परिस्थितियाँ—अर्थव्यवस्था में युद्ध आदि की आपातकालीन परिस्थितियों में करदान क्षमता स्वतः नैर-आर्थिक कारण से बढ़ जाती है। यह स्वाभाविक है कि आपातकालीन परिस्थितियों में करदान की अनुपयोगिता इतनी महत्वपूर्ण नहीं रहती व करदाताओं की प्रवृत्ति सामाजिक व राजनीतिक तत्त्वों से प्रभावित होती है व ऐसी परिस्थितियों में करदान क्षमता सामान्य से अधिक होती है। यह प्रवृत्ति अनेक देशों में देखी गई है। इन परिस्थितियों में करदान क्षमता को निर्धारित करने में आर्थिक तत्त्व प्रभावशाली नहीं रहते व मनोवैज्ञानिक व राष्ट्रीय तत्त्व अधिक महत्वपूर्ण हो जाते हैं। आपातकालीन परिस्थितियों में विरोधी दल अतिरिक्त करारोपण का विरोध नहीं करते क्योंकि ऐसी स्थिति में सामूहिक प्रयत्न सफलता का आधार होता है किन्तु इस सन्दर्भ में यह कहा जा सकता है कि यह करदान क्षमता को प्रभावित करने वाला एक आकस्मिक तत्त्व है व इस पर करदान क्षमता निर्भर नहीं रह सकती है।²

7. मौद्रिक दशाएँ—यदि कोई अर्थव्यवस्था मुद्रा-स्फीति अथवा मन्दी या मुद्रा-सकुचन से प्रभावित है तो उसकी करदेय क्षमता में अन्तर आ जाता है। मुद्रा-स्फीति के समय वस्तुओं की कीमतें अत्यधिक बढ़ जाने से और लोगों की आय में उतनी वृद्धि न होने से क्रय-शक्ति घट जाती है। इसके फलस्वरूप करदेय क्षमता में कमी आ जाती है। इसके विपरीत यदि किसी देश की मुद्रा के मूल्यों में स्थिरता बनी रहती है तो जनता की करदेय क्षमता में स्वाभाविक वृद्धि होती है। मन्दीकाल के निराशाजनक वातावरण में लोगों को कर का भार अधिक महसूस होता है अतः उनकी करदेय क्षमता कम हो जाती है।

8. करदाताओं की मनोवृत्ति—एक देश की करदेय क्षमता बहुत कुछ वहाँ के नागरिकों की मनोवृत्ति पर निर्भर रहती है कि सरकार के प्रति जनता में श्रद्धा कितनी है। राष्ट्रीय सरकार में जनता का विश्वास अधिक होता है अतः एक पराधीन देश की तुलना में एक स्वतन्त्र देश में नागरिक स्वभावतः अधिक कर-भार वहन करने के लिए तैयार हो जाते हैं। जनता का सरकारी नीतियों के साथ जितना समर्थन और सम्पर्क होगा उनकी करदेय क्षमता अधिक होगी। यही कारण है कि राष्ट्रीय सकल के समय लोगों की करदेय शक्ति में आकस्मिक वृद्धि हो जाती है।

9. राजकीय व्यय की मात्रा, प्रकृति और उद्देश्य—किसी देश की करदेय क्षमता वहाँ के राजकीय व्यय की मात्रा प्रकृति और उद्देश्य पर निर्भर रहती है—

(i) सार्वजनिक व्यय का बहुत बड़ा भाग उत्पादन-योजनाओं में लगा देने से लोगों की करदेय क्षमता में वृद्धि होती है यदि सार्वजनिक व्यय का अधिकांश भाग आनुपातिक योजनाओं पर व्यय किया जाता है तो लोग सरकार को धन आसानी से देना चही चाहेंगे जिससे देश की करदेय क्षमता कम हो जायेगी। प्रथम स्थिति में करारोपण न्यायोचित और द्वितीय स्थिति में अनुचित होगा।

(ii) विदेशी ढूँजी पर काफी बड़ी मात्रा में व्याज चुकाना जा रहा हो तो देश की करदेय क्षमता कम होगी।

(iii) जब सार्वजनिक व्यय का उद्देश्य जनता का कल्याण करना होता है तब नागरिकों में न तो कर घोरि करने की इच्छा होती है और न ही वे करो का विरोध करते हैं अतः देश की करदेय क्षमता में वृद्धि हो जाती है। इसके विपरीत यदि सरकारी कर्मचारियों के वेतन या भत्ते में वृद्धि पर अथवा विदेशियों के स्वागत-सत्कार पर या इसी प्रकार के अन्य कार्यों पर व्यय हो रहा हो तो करदाताओं में कर देने की इच्छा कम होगी जिससे देश की करदेय क्षमता को वर्तमान में ही नहीं भविष्य में ही आघात लगेगा।

10. प्रशासकीय प्रणाली की दृढ़ता—यदि सरकार की प्रशासनिक व्यवस्था सुदृढ़ है तो करदेय क्षमता अधिक होगी। भारत में करदेय क्षमता कम होने का एक प्रधान कारण प्रशासनिक व्यवस्था का ढीलापन है। भ्रष्टाचार और शिथिलता का करदेय क्षमता पर नुरा प्रभाव पड़ता है।

निष्कर्ष में यह कहना चाहिए कि विभिन्न कारणों, तत्त्वों और परिस्थितियों में परिवर्तन हो जाने पर करदेय क्षमता में परिवर्तन आ जाते हैं। अतः वह सीमा जिसके आगे करारोपण वाञ्छनीय नहीं होगा, केवल अनुभव के आधार पर और करारोपण से देश की अर्थव्यवस्था पर पड़ने वाले प्रभावों को देखकर निर्धारित की जा सकती है।

करदेय क्षमता की माप

(Measurement of Taxable Capacity)

पिछले पृष्ठों में करदेय क्षमता पर काफी प्रकाश डाला जा चुका है अतः यहाँ संक्षेप में विचार प्रकट करना काफी होगा। करदेय क्षमता की माप एक कठिन प्रश्न है जो राष्ट्र की आय-गणना से सम्बद्ध है। प्रो. शिराज ने कहा है—‘हम किसी वर्ष विशेष में उत्पन्न की गई कुल वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य से उनके बाजार मूल्य मापते हैं और जो योग प्राप्त होता है उसमें से देश की वस्तुओं (कच्चे माल तथा पूँजीगत वस्तुओं) के उस भाग का मूल्य कम कर देते हैं जो उत्पादन पर व्यय हो चुका हो। शेष राशि उस वर्ष की राष्ट्रीय आय है और यदि राष्ट्रीय आय में से यन्त्रों की टूट-फूट तथा पिस्ताबट आदि को निकाल दिया जाए तो जो शेष रह जाता है उसी पर देश विशेष की निरपेक्ष करदेय क्षमता निर्भर करती है।’

यह राष्ट्रीय आय की माप सही नहीं है क्योंकि इसमें उत्पादन के उस भाग का कोई स्थान नहीं दिया गया है जो उत्पादन निजी उपभोग के लिए रख लेता है। ऐसी स्थिति में राष्ट्रीय आय को उन वस्तुओं तक सीमित करना जिनका मुद्रा में विनियम होता है, उचित नहीं होगा बल्कि उन सभी वस्तुओं और सेवाओं का जिनका उत्पादन करके उपयोग कर लिया जाता है और मुद्रा का कहीं हस्तक्षेप नहीं होता उसे भी राष्ट्रीय आय में समावेश करना चाहिए। जिस वर्ष में विनियोग किए जाते हैं, उस वर्ष राष्ट्रीय आय में से विनियोग की राशि कम कर देनी चाहिए। इसके अतिरिक्त एक देश द्वारा लिए गए विदेशी ऋण ब्याज-भुगतान तथा कुल धन का भुगतान आदि सभी भुगतानों को, शुद्ध राष्ट्रीय आय मालूम करने के लिए कुल आय में से घटा देना चाहिए और जो राशि ब्याज अथवा मूल धन के रूप में विदेशों से प्राप्त होती है उसे राष्ट्रीय आय में जोड़ना चाहिए। शुद्ध राष्ट्रीय आय ज्ञात करके करदेय योग्यता को ज्ञात किया जा सकता है। यहाँ यह स्मरण रखना होगा कि करदेय क्षमता का सही माप करना सरल नहीं है और अर्थशास्त्रियों में इस सम्बन्ध में मतभेद है।

कोलिन क्लार्क के विचार

करदेय क्षमता के सम्बन्ध में कोलिन क्लार्क का विचार है कि “करारोपण की सुरक्षित उच्चतम सीमा राष्ट्रीय उत्पादन का 25 प्रतिशत है।” यदि वार्षिक आय के 25 प्रतिशत से ऊपर करारोपण किया गया तो देश और जनता के लिए अनुकूल परिणामों की आशा नहीं की जा सकती क्योंकि—(i) इसका काम करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा जिससे राष्ट्रीय आय का स्तर गिर जाएगा। मालिक और मजदूर दोनों भारी मात्रा में कर लगने से यह सोचने लगेंगे कि अब अधिक काम करना उनके हित में नहीं होगा। (ii) बचत करने की इच्छा पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। पूँजी-निर्माण और आय का उत्पादन प्रतिकूल रूप में प्रभावित होगा। व्यवसायी और पेशेवर लोग यह अनुभव करेंगे कि उनकी बचत का एक बड़ा प्रतिशत करों के रूप में सरकार द्वारा ले लिया जाएगा अपनी आय को लापरवाही से खर्च करने लगेंगे। (iii) करारोपण की ऊँची दर का राजनीतिक दृष्टि से प्रतिकूल प्रभाव पड़ना सम्भव है। आय और वस्तुओं पर ऊँचे करारोपण से अधिक मजदूरियों और वस्तुओं की मूल्य-वृद्धि को प्रोत्साहन मिलेगा जिससे स्फीति सम्बन्धी कठिनाइयों पैदा होंगी। इन्हीं सब कारणों से कोलिन क्लार्क का निष्कर्ष है कि सप्ताह के अधिकांश देशों के लिए अधिकतम करदेय क्षमता राष्ट्रीय आय का 25 प्रतिशत हो सकती है। ब्रिटेन जैसे देशों के लिए करारोपण की यही सुरक्षित उच्चतम सीमा है। इसे बढ़ाने पर मुद्रा के मूल्य में हास और मुद्रा-स्फीति के प्रसार का निश्चित खतरा उत्पन्न हो जाएगा।

कोलिन क्लार्क के विचारों को अमेरिका और अन्य देशों में काफी लोकप्रियता मिली लेकिन इसकी आलोचना भी कम नहीं हुई है। आलोचकों के अनुसार—

1 करदेय क्षमता देश-विदेश की परिवर्तनशील आर्थिक परिस्थितियों पर निर्भर करती है। ब्रिटेन की अर्थव्यवस्था भारत जैसी विकासशील अर्थव्यवस्था पर लागू कैसे हो सकती है, एक विकासशील अर्थव्यवस्था में आय तेजी से बढ़ती है, अतः लोगों पर कर-भार सुगमता से बढ़ाया जा सकता है।

2 करारोपण के प्रतिकूल प्रभावों पर सार्वजनिक व्यय के अनुकूल प्रभावों के साथ विचार करना होगा और इस स्थिति में एक स्थिर सीमा सही नहीं हो सकती।

3 करारोपण की एक पद्धति में जिस स्थिति को हम करारोपण की सुरक्षित सीमा माने सम्भव है वही करारोपण दूसरी पद्धति में अनुपयोगी सिद्ध हो। उदाहरण के लिए यदि किसी देश में करो का ढोंचा राष्ट्रीय आय का 10 प्रतिशत भाग लेता है तो इसमें देश की आर्थिक प्रगति अवरोध हो सकती है जबकि यह सर्वथा सम्भव है कि करो का ढोंचा राष्ट्रीय आय का 25 प्रतिशत से भी अधिक भाग ले जिससे अर्थव्यवस्था पर कोई प्रतिकूल प्रभाव न पड़े। करदेय क्षमता वस्तुतः विभिन्न प्रकार की कर-संरचना पर निर्भर करती है।

करदान क्षमता का माप व उसकी सीमाओं के निर्धारण का कार्य दोनों दुष्कर है किन्तु ये दोनों क्रियाएँ सार्वजनिक वित्त के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण बनती जा रही हैं। इस दिशा में अर्थशास्त्रियों का निरन्तर प्रयत्नशील रहना अनिवार्य है। वस्तुतः यदि किसी एक तत्त्व के आधार पर यह सीमा निर्धारित न की जा सके तो इसके लिए कुछ तत्वों के समुक्त या मिश्रित सूचकांक बनाकर करदान क्षमता के निर्धारण के प्रयत्न किए जा सकते हैं। सभी विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में यह विचारधारा प्रबल है कि उनकी करदान क्षमता बढ़ रही है किन्तु उसे सही रूप में अवशोषित नहीं किया जा रहा है। विकास के लिए निरन्तर गति से व्यय आवश्यक है व साधनों की न्यूनता एक सतत समस्या बनी हुई है। अन्त में यही कहा जा सकता है कि अर्थशास्त्रियों को करदान क्षमता को मापने के लिए अपनी विश्लेषणात्मक क्षमता बढ़ानी होगी व उसकी सीमाएँ निर्धारित करने के लिए अपने विश्लेषण क्षेत्र की सीमाओं का विस्तार करना होगा।

भारत में करदेय क्षमता

(Taxable Capacity in India)

भारत की करदेय क्षमता के सम्बन्ध में दो परस्पर विरोधी धारणाएँ व्याप्त हैं। एक धारणा के अनुसार देश के नागरिकों की (अति सम्पन्न वर्ग को छोड़कर) करदेय क्षमता अपनी सीमा से आगे पहुँच चुकी है जबकि दूसरी धारणा के अनुसार देश के नागरिकों में अभी करदेय क्षमता शेष है। प्रख्यात विधिवेत्ता एन ए पालकीवाला ने कहा है कि भारत विश्व के उन देशों में से है जहाँ कर-भार सबसे अधिक है। भारत सरकार और उसके अर्थ विशेषज्ञों का मत रहा है कि देश के नागरिकों पर अभी और कर लगाने की गुंजाइश है। डॉ. लोकनाथन की मान्यता है कि भारत में करदेय क्षमता की सीमा नहीं आई है तथा भारतीय अर्थव्यवस्था और अधिक करों को सहन कर सकती है। वास्तव में देश में निर्धन वर्ग पर परोक्ष करो का भार बहुत अधिक बढ़ गया है अतः कुछ विद्वानों का विचार है कि अब देश में वर्तमान कर-भार असहनीय है अथवा करारोपण करदेय क्षमता की उच्चतम सीमा को स्पर्श कर चुका है। जहाँ तक सम्पन्न वर्ग का सम्बन्ध है उन पर पड़ने वाला परोक्ष और प्रत्यक्ष करो का भार अभी उनकी करदेय क्षमता की तुलना में बहुत कम है।

किसी देश की करदेय क्षमताओं की सीमाओं के अध्ययन में यह पता लगाना बड़ा आवश्यक है कि राष्ट्रीय आय में कुल राजस्व का अनुपात क्या है। भारत का यह अनुपात विश्व के अनेक देशों के अनुपात से नीचा है। राष्ट्रीय आय में कर-राजस्व में इस निम्न अनुपात से अर्थशास्त्रियों ने उपरोक्त दो अलग-अलग निष्कर्ष निकाले हैं। एक यह कि भारत में करदेय क्षमता अभी चरम सीमा से काफी दूर है अतः अतिरिक्त करारोपण किया जा सकता है और दूसरा यह कि करारोपण का निम्न स्तर भारतीय जनता की भारी गरीबी का द्योतक है और अब अतिरिक्त करारोपण का कोई क्षेत्र नहीं बचा है।

भारत की विकासशील अर्थव्यवस्था का निष्पक्ष विश्लेषण करने पर यह मत तर्कसंगत लगता है कि देश में करदेय क्षमता अभी चरम-सीमा पर पहुँची है और अतिरिक्त करारोपण के लिए पर्याप्त क्षेत्र

विद्यमान हैं। इस पक्ष में तर्क देने से पूर्व उन विभिन्न कारणों को जान लेना चाहिए जो देश में राष्ट्रीय आय में कुल कर-राजस्व के कम अनुपात के लिये उत्तरदायी हैं—

1. अधिकांश जनता का जीवन-स्तर बहुत निम्न है और उनकी करदेय क्षमता नगण्य है अतः उनके लिए अतिरिक्त करारोपण की कोई गुंजाइश नहीं है। ऐसे लोगों का प्रतिशत बहुत कम है जो आय-आधिक्य की स्थिति में हैं। यदि उन पर अतिरिक्त करारोपण किया गया तो उनकी काम और बचत करने की इच्छा तथा योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। कहने का आशय यह है कि अधिकांश जनता की गरीबी देश में निम्न-कर राजस्व का एक बड़ा कारण है।

2. भारत में मुद्रा-विहीन व्यवस्था का एक बड़ा क्षेत्र विद्यमान है। एक अध्ययन के अनुसार लगभग 37 से 40 प्रतिशत उपभोग मौद्रिक अर्थव्यवस्था (Money Economy) के बाहर किया जाता है। खाद्यान्नों, दालों, दूध की वस्तुओं पर लगभग 65 से 75 प्रतिशत तक का ग्रामीण व्यवस्था बिना द्रव्य के (Barter Trade) होता रहता है। उत्पादन का एक बड़ा भाग स्वयं उत्पादकों द्वारा उपभोग कर लिया जाता है। कई बार श्रमिकों को पारिश्रमिक मुद्रा के स्थान पर वस्तु के रूप में चुकाया जाता है। मुद्राविहीन (Non-Monetary Sector) आदान-प्रदान के फलस्वरूप करारोपण की गुंजाइश सीमित हो जाती है। उदाहरणार्थ, मुद्राविहीन क्षेत्र की वस्तुओं पर विक्री कर जैसा कोई वस्तु-कर प्रभावशील नहीं होता।

3. भारत का विदेशी व्यापार राष्ट्रीय आय का समानुपाती नहीं है। अतः करारोपण का क्षेत्र विपरीत रूप में प्रभावित होता है। उदाहरणार्थ सीमा करों से अधिक आय प्राप्त नहीं हो पाती।

4. उत्पादन की लघुस्तरीय इकाइयों की बहुलता के फलस्वरूप कर-अपवहन सरल हो जाता है पर कर-संग्रह करना कठिन और व्यय-साध्य बना रहता है।

इन सभी कारणों से भारत में राष्ट्रीय आय में कर-राजस्व का अनुपात कम है। इससे यह निष्कर्ष नहीं निकलता कि जनता की करदेय क्षमता घरम सीमा पर पहुँच चुकी है अथवा अब करारोपण के लिए कोई क्षेत्र बाकी नहीं है। आगे उन तर्कों को लेंगे जो करदेय क्षमता की अन्तिम सीमा तक पहुँच जाने के पक्ष में दिए जाते हैं। भारत में करदेय क्षमता की अन्तिम सीमा छू लेने या उसका उल्लंघन हो जाने के पक्ष में कहा जाता है कि—

(i) देश की करदेय क्षमता राष्ट्रीय अथवा इसे उत्पन्न करने वाले साधनों पर निर्भर होती है। जिस देश में राष्ट्रीय आय अधिक होती है वहाँ करदेय क्षमता भी अधिक होती है और जहाँ राष्ट्रीय आय कम होती है वहाँ यह क्षमता कम होती है। चूँकि भारत की राष्ट्रीय आय (अथवा प्रति व्यक्ति आय) बहुत कम है अतः यहाँ करदेय क्षमता की तुलना में करारोपण अधिक हो चुका है। एक ओर प्रति व्यक्ति वास्तविक आय में कमी तथा दूसरी ओर जनसंख्या में निरन्तर वृद्धि ने अतिरिक्त करारोपण के लिए अब कोई गुंजाइश नहीं छोड़ी है।

(ii) राष्ट्रीय आय की वृद्धि की तुलना में करारोपण की वृद्धि बहुत अधिक रही है फलस्वरूप व्यक्तियों का कर-भार निरन्तर बढ़ता जा रहा है। करदेय क्षमता की अन्तिम सीमा का उल्लंघन होने के कारण देश में नए करो अथवा पुराने करो में वृद्धि का विरोध निरन्तर बढ़ता जा रहा है।

(iii) करदेय क्षमता पर सार्वजनिक व्यय की मात्रा और प्रकृति का प्रभाव पड़ता है। भारत में सरकार को अधिकांश आय सुरक्षा मद पर तथा नागरिक प्रशासन व ऋण सेवाओं पर और अनेक गैर विकास सम्बन्धी कार्यों पर व्यय करनी पड़ रही है। सामाजिक सेवाओं पर अपेक्षाकृत बहुत कम व्यय हो रहा है जिससे करो का थोड़ा-सा भी भार नागरिकों द्वारा बहुत अधिक महसूस किया जाने लगा है। विभिन्न योजना कार्यक्रमों के कारण सामाजिक सेवाओं पर व्यय, स्वतन्त्रता पूर्व की स्थिति की तुलना में बहुत अधिक बढ़ा है। लेकिन देश के आकार और देश की जनसंख्या को देखते हुए स्थिति सन्तोषजनक नहीं कही जा सकती। बढ़ती हुई आर्थिक समस्याओं के कारण अब जनता की करदेय क्षमता समाप्त हो चुकी है।

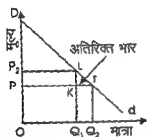
(iv) कर-प्रणाली दोषपूर्ण है। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करो में उचित सन्तुलन न होने से कर-प्रणाली न्यायसंगत नहीं है। भारत में अधिकांश कर प्रतिगामी (Regressive) है अतः एक ओर सरकार को आय की प्राप्ति कम होती है, दूसरी ओर कर-भार समाज के निर्धन वर्ग को अधिक सहन करना पड़ता है।

भारत में करदेय क्षमता की अन्तिम सीमा दूर है और अतिरिक्त करारोपण का काफी क्षेत्र विद्यमान है, उनका तर्क है कि—

(i) भारत में धन वितरण बहुत अधिक असमान है। सार्वजनिक व्यय का अधिकांश भाग सामाजिक कल्याण और आर्थिक विकास सम्बन्धी कार्यों पर व्यय किया जा रहा है। मुद्रा-स्फीति दशाएँ विद्यमान हैं जिनसे लोगों को लाभ और रोजगार के काफी अवसर प्राप्त हो रहे हैं आदि। इसी तत्त्व से प्रभावित हो कर जौध आयोग ने कहा था कि—“यदि कर प्राप्ति का वस्तुतः समाज सेवाओं के विस्तार और आर्थिक विकास में उपयोग किया गया और इसकी स्पष्ट रूप में कटौत की गई तो सामर्थ्य में अवश्य वृद्धि होगी। आयोग द्वारा बताई गई स्थिति स्पष्ट रूप से वही है जो आज भारत में गठित हो रही है।”

(ii) देश में कुल राष्ट्रीय आय में करारोपण का जो प्रतिशत है (12% के लगभग) वह फिलिपाइन्स, ब्राजील, क्यूबा, श्रीलंका, मिच आदि राष्ट्रों के प्रतिशत से कम है। भारत का आर्थिक स्तर इतना गिरा हुआ नहीं है। अतः देश में करारोपण का स्तर अभी बहुत नीचा है और नए-नए कर लगाने की काफी गुंजाइश है। यह कहना उचित नहीं है कि भारत में करारोपण का प्रतिशत कुल राष्ट्रीय आय में पर्याप्त है तथा जनता की करदेय क्षमता अन्तिम सीमा तक नहीं पहुँच पाई है। बहुत बड़ी संख्या में ऐसे लोग हैं जो कर-अपवचन कर रहे हैं।

(iii) क्लार्क का विचार है कि करारोपण की सुरक्षित ऊपरी सीमा राष्ट्रीय उत्पादन का 25 प्रतिशत भाग होती है जबकि भारत में अभी करारोपण राष्ट्रीय आय का प्रतिशत पूरा नहीं कर पाई है। अतः देश में अभी काफी हद तक निरपेक्ष करदेय क्षमता विद्यमान है।



करो का अतिरिक्त भार (Excess Burden of Taxation)—करो के अतिरिक्त भार का तात्पर्य करों की कुशलता है। यदि करो का अतिरिक्त भार ज्यादा है तो कर अकुशल होते हैं अथवा नहीं। यह करो द्वारा उपभोक्ता बचत की हानि का वह भाग है जो करो से राजकीय आय में वृद्धि से अधिक होता है।

चित्र के अनुसार कर लगाने से वस्तु की कीमत P_1 से बढ़कर P_2 हो जाती है। P_1 कीमत पर उपभोक्ता की बचत P_1 TD क्षेत्र के बराबर होती है। कर लगाने से कीमत बढ़ जाने पर उपभोक्ता की बचत घटकर P_2 LD क्षेत्र के बराबर हो जाती है।

$P_1 P_2$ LT क्षेत्र उपभोक्ता के बचत की हानि को दर्शाता है। कर लगाने से राजकीय आय में वृद्धि होती है जो कि $P_1 P_2$ LK क्षेत्र के बराबर है। छायांकित क्षेत्र KLT उपभोक्ता के बचत की हानि के उस भाग का प्रतिनिधित्व करता है जिसकी कोई भरपाई नहीं होती है। यह कर का अतिरिक्त भार है। करो के अतिरिक्त भार को निम्न विधि से नापा जाता है—

$$EB = (1/2 E + 2PQ)$$

E = मँग की लोच

t = कर की दर

P = कर से पहले की कीमत

Q = कर से पहले की माग की मात्रा

जिस वस्तु की मँग लोच बेलोचदार होगी उसमें करों से अतिरिक्त भार पैदा नहीं होगा एवं जैसे-जैसे मँग अधिक लोचदार होती जाती है, अतिरिक्त भार भी बढ़ता जाता है।

निष्कर्ष यह है कि करदेय क्षमता का विचार सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक दोनों रूपों से महत्वपूर्ण है। करदान क्षमता का विचार सन्तुलित बजट के विचार का आधार है। यह बजट की सीमाओं का निर्धारण करता है। सापेक्ष करदेय क्षमता का विचार कर-भार के विभाजन में समानता के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण है।

घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing)

किसी देश की केन्द्रीय सरकार जिन साधनों से अपनी वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति करती है उनमें कर राजस्व और गैर-कर राजस्व का सर्वोपरि स्थान है। इन धालू आगमों से पर्याप्त आय प्राप्त न होने पर सार्वजनिक ऋण घाटे की वित्त व्यवस्था एवं बाह्य सहायता आदि साधनों से पूर्ति की जाती है। इसे घाटे की ध्ववस्था कहते हैं। प्रस्तुत अध्याय में घाटे की वित्त व्यवस्था का अध्ययन करेंगे तथा राजस्व ध्ववस्था में इसके महत्त्व पर प्रकाश डालेंगे।

सार्वजनिक वित्त का यह सामान्य सिद्धान्त है कि सरकार बजट निर्माण करते समय पहले व्यय का अनुमान लगाती है और उसकी पूर्ति के लिए आवश्यक धनराशि प्राप्त करने के प्रयास करती है। पहले आय से अधिक व्यय करना सरकार की अयोग्यता और अपव्यय की नीति का द्योतक था किन्तु आधुनिक काल में ऐसा नहीं समझा जाता। घाटे की पूर्ति सधित कोष में से राशि निकाल कर और इससे काम न चलने पर केन्द्रीय बैंको से ऋण लेकर व नोट छपवाकर की जाती है। प्रथम और द्वितीय महायुद्ध में व्यय-पूर्ति के लिए अत्यधिक नोट छापे गए जिराका परिणाम मुद्रा प्रसार हुआ। फलस्वरूप वस्तुओं के मूल्य बहुत ऊँचे बढ़ गए और सरकारों के घाटे बढ़ते गए।

घाटे की वित्त व्यवस्था का अभिप्राय (Meaning of Deficit Financing)

जब सरकार का व्यय आय से अधिक हो जाता है और इस घाटे की पूर्ति के लिए जो वित्तीय व्यवस्था अपनाई जाती है उसे घाटे की वित्त व्यवस्था कहा जाता है। इस घाटे को अनेक प्रकार से पूरा किया जा सकता है जैसे—विदेशों से ऋण लेकर आन्तरिक ऋण लेकर एवं नोट छापकर लेकिन आय और व्यय की इस छाई को किस प्रकार पूरा किया जाए इस सम्बन्ध में काफी मतभेद है। घाटे की वित्त व्यवस्था शब्द का प्रयोग विभिन्न अर्थों में किया जाता है। पश्चिमी देशों में इसका अर्थ है—राजस्व प्राप्ति की तुलना में सरकार द्वारा व्यय की (जिसमें पूँजीगत व्यय भी सम्मिलित है) अधिकता या है इस व्यय की पूर्ति ऋणों द्वारा उपलब्ध ऋणियों से ही क्यों न की जाए। इस परिभाषा के अनुसार यदि बजट के घाटे की पूर्ति ऋणों द्वारा की जाए तो उसे घाटे की वित्त व्यवस्था ही माना जाता है। अमेरिका में घाटे की वित्त व्यवस्था का अर्थ सार्वजनिक ऋण से लिया जाता है। डॉ. बी. के. आर. वी. राव ने इसे भली प्रकार समझाते हुए कहा है—घाटे की वित्त व्यवस्था का पश्चिमी देशों में प्रयोग उस वित्तीय प्रबन्ध के लिए किया जाता है जिससे सार्वजनिक-आय और सार्वजनिक-व्यय के मध्य जान-बूझकर रखे गए अन्तर अथवा बजट घाटे को पूरा किया जाता है। ऋण की ऐसी व्यवस्था की जाती है जिसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय आय स्रोत में वृद्धि होती है। इसका अर्थ यह हुआ कि ऋण द्वारा बैंको अथवा निजी व्यक्तियों के पास बेकार पड़े धन का उपयोग होने लगता है अथवा नवीन जमा का बैंको के पास निर्माण सरकारी प्रतिभूतियों के कार्यरूप में होता है। स्पष्ट है कि पश्चिमी राष्ट्रों में सार्वजनिक ऋण द्वारा घाटे की वित्त व्यवस्था की जाती हो किन्तु इसका परिणाम मुद्रा की मात्रा में वृद्धि करना है। यह वृद्धि व्यर्थ पड़े धन को उपयोग में लाने से हो या बैंकों द्वारा साख निर्माण करने से हो।

भारत में घाटे की वित्त व्यवस्था का अर्थ है कि सरकार अपने व्यय से अधिक नोट छापकर या केन्द्रीय बैंक से ऋण लेकर पूरा करे। इसके लिए जनता से अथवा अन्य बैंको से ऋण नहीं लिया जाता। भारतीय योजना आयोग ने घाटे की वित्त व्यवस्था की भारतीय स्थिति को स्पष्ट किया है कि—

घाटे की वित्त व्यवस्था शब्द बजट घाटे द्वारा कुल राष्ट्रीय व्यय में प्रत्यक्ष वृद्धि को प्रदर्शित करने के लिए प्रयोग किया जाता है। ये घाटे वाहे आय खाते से सम्बन्धित हो अथवा पूँजी खाते से। ऐसी नीति अपनाने का तत्पर यही होता है कि सरकार अपनी उस आय से अधिक मात्रा में व्यय करती है जो उसे करारोपण सार्वजनिक उपक्रमों से प्राप्त आय जनता से प्राप्त ऋण तथा अन्य मद्दों से उपलब्ध होती है। सरकार इस घाटे की पूर्ति या तो अपने राशित शेषों (Accumulated Balances) को काम में लेकर करती है अथवा बैंकों से उधार लेकर करती है।

भारत सरकार को बजट में घाटे की पूर्ति के लिए कहीं से रकम नहीं मिल पाती तब वह अपनी प्रतिभूतियों या ऋण पत्र रिजर्व बैंक को हस्तांतरित कर देती है। इन प्रतिभूतियों अथवा ऋण-पत्रों के बत पर रिजर्व बैंक और अधिक मुद्रा जारी कर देती है दूसरे शब्दों में नोट छापकर सरकार को देती है। इससे नई मुद्रा का निर्माण होता है। जब इस अतिरिक्त निर्मित पत्र-मुद्रा से सरकार अपने घाटे की पूर्ति कर बजट कार्यक्रमों को पूरा करती है तो यह घाटे की वित्त व्यवस्था कहलाती है। डॉ. राय ने घाटे की वित्त व्यवस्था के सम्बन्ध में कहा है कि जब सरकार जून बुझकर किसी उद्देश्य में अपनी आय से अधिक व्यय करे और अपने घाटों की पूर्ति किसी ऐसी विधि से करे जिससे देश में मुद्रा की मात्रा बढ़े तो उसे घाटे की वित्त व्यवस्था ही कहा जाय।

निष्कार्षण रूप में घाटे की वित्त व्यवस्था की परिधमी व भारतीय विचारधाराओं में अन्तर यह है कि पुराने पारचाय दृष्टिकोण के अनुसार इसका अमिश्रण सरकार द्वारा घालू राजस्व की तुलना में किए जाने वाले अतिरिक्त व्यय या उस व्यय से है जिसे वित्तीय उधार लेकर किया जाता है। भारतीय दृष्टिकोण से इसका अर्थ सरकार की घालू प्रसिधियों की तुलना में किए जाने वाले अतिरिक्त व्यय से है। घाटे में प्रसिधियाँ करारोपण अथवा राजस्व की अन्य प्रसिधियों के रूप में हो या बाजार से उधार लेना आदि के रूप में तथा केन्द्रीय बैंक से उधार द्वारा व सरकार के नकदी शेषों को कम करके।

घाटे की वित्त व्यवस्था में दो संकेत मिलते हैं—

- (i) सरकार जान-बुझकर बजट में घाटा उत्पन्न करती है एवं
- (ii) देश में मुद्रा की मात्रा में वृद्धि हो जाती है।

घाटे की वित्त व्यवस्था और घाटे के बजट में अन्तर

(Deficit Financing and Deficit Budget)

घाटे की वित्त व्यवस्था और घाटे के बजट दो अलग अलग स्थितियाँ हैं। शब्द साम्य होते हुए भी अर्थ की दृष्टि से दोनों में अन्तर है। हास्तिक दोनों के मध्य समानता भी है क्योंकि दोनों को ढोड़ने वाला आधार एक ही है।

सरकार के बजट का आय व्यय बराबर होता है तो उसे सन्तुलित बजट (Balance Budget) कहा जाता है। इसके विपरीत बजट में विभिन्न त्रुटियों से प्राप्त होने वाली आय विभिन्न मद्दों पर किए जाने वाले व्यय की तुलना में 'म' देखाई जाती है। ऐसे बजट को घाटे का बजट (Deficit Budget) कहा जाता है। जब सार्वजनिक व्यय की मद सार्वजनिक आय से कम होती है तो उसे बढत का बजट (Surplus Budget) कहते हैं। बजट घाटे को पूरा करने के लिए जब सरकार अन्य साधनों का सहारा न लेकर अधिक नोट छापती है जिससे देश के मुद्रा परिमाण में वृद्धि हो जाती है तब इसे घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing) कहा जाता है। घाटे का बजट यदि एक आर्थिक स्थिति का निरूपण है तो घाटे की वित्त व्यवस्था उस स्थिति को दूर करने के व्यावहारिक साधन का रूप है।

घाटे की वित्त व्यवस्था के उद्देश्य एवं प्रभाव

(Objectives and Effects of Deficit Financing)

उद्देश्य (Objectives)

घाटे की वित्त व्यवस्था का आशय सत्तार के विभिन्न देशों में भिन्न भिन्न समयों पर प्रायः चार उद्देश्यों के लिए लिया गया है—

1. मन्दी कााल के दुष्परिणामों को दूर करने के लिए—औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों में विशेषकर समुत्तराज्य अमेरिका में मन्दी के प्रभावों को दूर करने के लिए घाटे की वित्त व्यवस्था का आशय लिया गया है।

2. निजी विनियोजन की कमी को दूर करने के लिए—जब देश में निजी विनियोजन पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध नहीं होता है और इस विनियोजन की कमी होने से उत्पादन क्रिया तेजी से नहीं चलती तो सरकार अधिक नोट छापकर या उधार लेकर स्वयं सामान्य आय से अधिक व्यय कर सकती है ताकि निजी विनियोजन की कमी दूर हो जाए।

3. युद्धकालीन व्यय की पूर्ति के लिए—उत्पादन की हुई नई मुद्रा का उपयोग युद्ध की लागतों की आर्थिक वित्त व्यवस्था करने के लिए एवं वस्तुओं व सेवाओं को अन्य उपयोगों से हटाकर युद्ध परिवर्तनों की ओर उन्मुख करने के लिए किया जा सकता है।

4. आर्थिक विकास के लिए—विकासशील देशों में आर्थिक विकास के लिए विरासत कार्यक्रम बनाए जाते हैं जिन्हें पूरा करने के लिए उनके पास पर्याप्त साधन नहीं होते। ऐसी स्थिति में इन विकास योजनाओं का अर्थ प्रबन्धन के लिए और आर्थिक विकास को तीव्र गति देने के लिए सरकार घाटे की वित्त व्यवस्था का आश्रय लेती है।

घाटे की वित्त व्यवस्था के प्रभाव (Effects)

हमें यह देखना है कि क्या घाटे की वित्त व्यवस्था सदैव स्फीतिजनक होती है? घाटे की वित्त व्यवस्था का उद्देश्य घाटे कुछ भी हो इससे देश में मुद्रा की मात्रा अपरिहार्य बढ़ जाती है जिससे मूल्यों में वृद्धि होने लगती है। विनियोजन को प्रोत्साहन मिलता है तथा पूंजी का निर्माण होता है। घाटे की वित्त व्यवस्था अथवा हीनार्थ-प्रबन्धन से प्रचलन में मुद्रा की मात्रा बढ़ जाने से अर्थव्यवस्था में स्फीतिजनक परिणाम उत्पन्न हो जाते हैं। ऐसा सदैव हो यह अनिवार्य नहीं है। स्फीति प्रारम्भ होगा इस पर निर्भर करती है कि किस उद्देश्य के लिए घाटे की वित्त व्यवस्था का प्रयोग किया गया है।

1. मन्दी काल में घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing during the Period of Depression)—मन्दी काल में घाटे की वित्त व्यवस्था की नीति अत्यन्त सफल होती है। इस समय माँग बड़ी तेजी से गिरती है तथा लोगों के पास क्रय-शक्ति का अभाव होता है। परिणामस्वरूप उत्पादन और रोजगार में उछारोतार कमी होती चली जाती है। कीन्स (Keynes) का यह मत सर्वथा उपयुक्त है कि मन्दी काल में प्रभावपूर्ण माँग (Effective Demand) में कमी आ जाने से रोजगार (Employment) में गिरावट आती है जिससे उत्पादन में माँग पुनः गिरती है। जब माँग कम हो जाती है तो उत्पादक पहले से कम उत्पादन करते हैं फलस्वरूप रोजगार और अधिक गिर जाता है। यह कमी का दुष्चक्र (Vicious Circle) बन जाता है। प्रभावपूर्ण माँग और रोजगार के निरन्तर गिरने से यह चक्र पोषित होता है।

सामाजिक की इस दयनीय आर्थिक स्थिति को सुधारने का एक ही उपाय है कि सार्वजनिक व्यय द्वारा उत्पादन, क्रिया, क्रय, शक्ति, प्रयत्न की जाए। सरकारी व्यय रोजगार सम्भाव्यता बढ़ाने में एक लोगों के हाथों में क्रय-शक्ति की मात्रा बढ़ाने में सहायक होता है। सार्वजनिक व्यय से कमी के दुष्चक्र को तोड़ा जा सकता है। माँग और रोजगार में वृद्धि की एक क्रमिक श्रृंखला आरम्भ की जा सकती है। बड़ी हुई क्रय शक्ति से समाज में माँग पैदा होती है। माँग के बढ़ने से उत्पादन प्रोत्साहित होता है। सरकार द्वारा उत्पादन वृद्धि से प्रोत्साहित होकर निजी उद्यमी भी उत्पादन बढ़ा देते हैं जिससे रोजगार और माँग बढ़ती है। इस तरह मन्दी काल की गिरावट के विरुद्ध वृद्धि का एक चक्र प्रारम्भ हो जाता है और देश मन्दी काल के दोषों से मुक्ति पाता है। संक्षेप में राष्ट्रीय आय कुल माँग तथा रोजगार को ऊँचे स्तर पर बनाए रखने में सरकारी व्यय एक सन्तुलन कारक का कार्य करता है लेकिन सरकारी व्यय की वृद्धि के लिए साधारण स्रोतों से आय प्राप्त नहीं हो पाती अतः इस स्थिति में हीनार्थ-प्रबन्धन ही एक ऐसा साधन है जो उपयोगी हो सकता है। दूसरे शब्दों में, सरकारी व्यय उपरोक्त उद्देश्यों की प्राप्ति में केवल तभी सफल हो सकता है जब उसकी वित्तीय व्यवस्था घाटे के द्वारा की जाए ताकि उत्पादन की अतिरिक्त मात्रा या समाज के कुल व्यय किए जाने वाले धन में वृद्धि हो सके ताकि माँग और रोजगार में भी वृद्धि हो सके।

उपरोक्त स्थिति के विपरीत यदि मुद्रास्फीति की अवस्था में घाटे की वित्त व्यवस्था का आश्रय लिया जाता है तो स्फीतिकारक दशाओं से इसे और प्रोत्साहन मिलता है।

2. युद्धकाल में घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing during War Period)—युद्धकाल में बड़े हुए सरकारी व्ययों की पूर्ति जब अन्य साधनों से नहीं होती तो सरकार के पास यही उपाय शेष रहता है कि वह घाटे की वित्त व्यवस्था का आश्रय ले। इसका प्रभाव यह होता है कि वस्तुओं और सेवाओं के अन्य उपयोग को यह युद्धोन्मुख बना देती है। युद्धकाल में अतिरिक्त मुद्रा निर्माण करने का लान इसमें निहित है कि हीनार्थ प्रबंधन से वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य बढ़ जायें हैं जिससे आधारभूत आवश्यकताओं के लिए उन्हें सरलता से प्राप्त कर सकती है।

यह कहा जाता है कि युद्धकाल में किए गए हीनार्थ प्रबंधन से गंभीर स्फीतिकारक प्रभाव उत्पन्न होते हैं क्योंकि सरकार द्वारा युद्ध के लिए सामान और सेवाएँ प्राप्त करने से क्रय शक्ति अधिक मात्रा में जनता के पास रहती जाती है तथा युद्ध काल में युद्ध की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए उत्पादन को प्राथमिकता दी जाती है न कि जनता के उपयोग के लिए। इसका प्रभाव यह होता है कि एक ओर क्रय शक्ति बढ़ने से मूल्य में वृद्धि होती है दूसरी ओर युद्ध की आवश्यकताओं के पदार्थों के उत्पादन से सामान्य उत्पादन गिरता है और पूर्ति कम हो जाती है। इससे प्रतीत होता है कि घाटे की वित्त व्यवस्था के कारण बहुत अधिक महंगाई बढ़ जाती है।

3. आर्थिक विकास के लिए घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing for Economic Development)—विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में सुस्त और अविकसित साधनों का विप्लव करके आर्थिक विकास करने हेतु विरासत पूँजी की आवश्यकता होती है। इस आवश्यक पूँजी की प्रप्ति के लिए यह अन्य आगम स्रोतों से काम नहीं चलता तो हीनार्थ प्रबंधन का सहारा लिया जाता है। सरकार नोट छापकर विकास योजनाओं पर व्यय करती है। नई मुद्रा के सृजन से समाज में क्रय शक्ति का प्रसार होता है। समाज में नई माँग पैदा होती है यदि यह वस्तुओं की पूर्ति के बराबर हो तब स्थिति का कोई भय नहीं रहता किन्तु व्यवहार में होता यह है कि वस्तु की पूर्ति माँग की अपेक्षा कम रहती है। फलस्वरूप हीनार्थ प्रबंधन के तत्कालीन प्रभाव से मूल्यों में वृद्धि हो जाती है। इस प्रवृत्ति को निम्न बिन्दुओं में स्पष्ट किया गया है।

(i) विकासशील देशों में लोगों के रहन-सहन का स्तर नीचा होता है अतः अव्यवस्था की प्रवृत्ति क्रय-शक्ति बढ़ाने के स्थान पर व्ययशील हो जाती है और इससे अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत कुल क्रय-शक्ति में और वृद्धि हो जाती है।

(ii) विकासशील देश में तत्कालीन उपलब्ध सहायता उत्पन्न सुविधाओं का पहले से ही पूर्ण उपयोग किया जा चुका होता है अतः हीनार्थ प्रबंधन के फलस्वरूप क्रय-शक्ति में होने वाली वृद्धि नहीं होती।

(iii) विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में सृजित मुद्रा का अधिकांश भाग उन दीर्घकालीन योजनाओं पर लगाया जाता है जिनसे दीर्घकाल के बाद प्रतिफल प्राप्त होते हैं। फलस्वरूप तत्कालीन व्यय में वृद्धि (समाज में क्रय-शक्ति का प्रसार) वर्तमान समय में होती है जबकि उस व्यय के कारण उत्पादन में वृद्धि कभी समय बाद होती है।

(iv) विकासशील देशों में विदेशी विनिमय की शून्यता रहती है अतः विदेशों से उपयोग की वस्तुओं का अधिक मात्रा में आयात नहीं किया जा सकता।

उपरोक्त घटकों से एक ओर तो अर्थव्यवस्था में क्रय-शक्ति का प्रसार होता है और दूसरी ओर उत्पादन या आयात में उत्तरी वृद्धि नहीं हो पाती। परिणाम यह होता है कि मुद्रास्फीतिजनक दबाव बढ़ जाते हैं। निष्कर्ष यह निकलता है कि—(क) विनियोग और उसके प्रतिफल के मध्य समय का अन्तर जितना अधिक होगा स्फीति की सम्भावना उतनी ही अधिक होगी एवं (ख) वस्तुओं की माँग एवं पूर्ति में जितना अधिका असंतुलन होगा वस्तुओं की कीमत में उतनी ही अधिक वृद्धि होगी।

विकासशील देशों में मुद्रास्फीति के प्रायः बड़े विनाशकारी परिणाम प्रकट होते हैं जैसे—देश में सम्पत्ति का वितरण अधिक असमान हो जाता है लोगों में सड़े की प्रवृत्तियाँ बल पकड़ती हैं बचतें हतोत्साहित होती हैं विदेशी मुद्रा कोष कम हो जाता है और विदेशी बाजारों में देश की साख गिर जाने का गंभीर खतरा उत्पन्न हो जाता है। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में स्फीतिकारक देशों से सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था छिन्न-भिन्न हो जाती है और आर्थिक विकास के लिए किए गए प्रयत्न बेकार हो जाते हैं। घाटे की वित्त व्यवस्था से पैदा होने वाली मुद्रास्फीतिजनक स्थितियाँ निश्चय ही खतरनाक होती हैं। इस

स्थिति में मुद्रास्फीति सम्बन्धी दबाव रूप में तब परिणत होती है जब उन्हें राजकोषीय साधनों प्रत्यक्ष नियन्त्रण एवं आयात आधिक्य द्वारा समाप्त नहीं किया जा सकता।

घाटे की वित्त व्यवस्था के फलस्वरूप जो मुद्रा-स्फीतिक प्रभाव उत्पन्न होते हैं उन्हें सरकार निम्नलिखित उपायों द्वारा समाप्त कर सकती है—

(i) उन उत्पादन कार्यों पर व्यय किया जाए जिनसे उत्पादन वृद्धि साथ-साथ हो।

(ii) लोगों की बढ़ी हुई क्रय-शक्ति को करो अनिवार्य बचतों सार्वजनिक ऋण आदि उपायों से कम किया जाए।

(iii) खाद्यान्न वस्त्र आदि आवश्यक उपयोग की पूर्ति में वृद्धि की जाए ताकि उनका मूल्य अधिक न बढ़ जाए।

(iv) साख के विस्तार पर मौद्रिक नियन्त्रण लगाया जाए पूँजीगत वस्तुओं व उपभोग वस्तुओं की मुद्रा में विदेशी सहायता से वृद्धि की जाए।

(v) वस्तुओं के वितरण और यातायात पर नियन्त्रण किया जाए तथा राशनिंग लागू किया जाए ताकि मूल्य वृद्धि कम हो।

(vi) जनता से अपील की जाए कि वह दैनिक व्यय को यथासम्भव कम करते हुए अपनी बचतें बढ़ाए।

इन विभिन्न तरीकों से यह प्रभाव उत्पन्न होगा कि समाज की वर्तमान अतिरिक्त क्रय शक्ति सरकार के पास रह जाएगी जिससे मुद्रास्फीति कम हो जाएगी एवं वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि होगी जिससे उनका मूल्य नहीं बढ़ पाएगा।

इस सम्पूर्ण विवरण से प्रकट है कि घाटे की वित्त व्यवस्था मुद्रास्फीतिजनक शक्तियों को उत्पन्न करेगी या नहीं करेगी यह विभिन्न बिन्दुओं पर निर्भर होगा जैसे—(क) वह उद्देश्य जिसके लिए हीनार्थ प्रबन्धन अपनाए गए है (ख) हीनार्थ प्रबन्धन की मात्रा व सीमा एवं (ग) मुद्रा-स्फीतिक प्रभावों को रोकने के लिए अपनाए गए उपाय।

हीनार्थ प्रबन्धन से सदा मुद्रा-प्रसार या मुद्रा-स्फीति के प्रभाव दिखाई दे यह आवश्यक नहीं है। लोक व्यय के उत्पादन होने पर यह प्रभाव प्रायः समाप्त हो जाते हैं लेकिन जब तक लोक व्यय के फल प्राप्त नहीं होने लगते हैं तब तक मूल्य वृद्धि अवश्य होती रहती है। वस्तुतः उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिए और आर्थिक नियोजन को सफल बनाने के लिए कुछ सीमा तक मूल्य वृद्धि ठीक है किन्तु तीव्र मूल्य वृद्धि से परिणाम अवश्य घातक होते हैं। अन्त में हम डॉ. राव के इन शब्दों से सहमति प्रकट कर सकते हैं कि— घाटे का अर्थ प्रबन्धन अपने-आप में न अच्छा है और न बुरा है और न ही घाटे के अर्थ प्रबन्धन में मुद्रा-स्फीति स्वभावतः निहित है।

घाटे की वित्त व्यवस्था किस सीमा तक अपनाई जाए ?

हीनार्थ प्रबन्धन के गम्भीर परिणामों को देखते हुए इसके महत्त्व की उपेक्षा नहीं की जा सकती। एक बड़े लोक-आगम की पूर्ति करारोपण द्वारा नहीं हो सकती और सार्वजनिक ऋण एक सीमा तक ही प्राप्त किए जा सकते हैं। संकटकाल में सार्वजनिक ऋण और असुविधापूर्ण हो जाते हैं। अतः सार्वजनिक आगम की कमी को पूरा करने के लिए अन्तिम साधन के रूप में हीनार्थ प्रबन्धन का प्रयोग कर सकटकालीन परिस्थितियों में अथवा अल्प-तः आवश्यक परिस्थितियों में सरकार आर्थिक उद्धार हेतु कर सकती है। आवश्यकता केवल यह है कि नियंत्रित रूप से इसका संचालन किया जाए।

प्रश्न यह उठता है कि हीनार्थ प्रबन्धन कहां तक अपनाया जाए अथवा इसकी सुरक्षित सीमा क्या हो ? एक समय विशेष में अर्थव्यवस्था एक निश्चित मुद्रा तक हीनार्थ प्रबन्धन को सहन कर सकती है और इसके बाद मुद्रा प्रसार के प्रभाव दिखाई देने लगते हैं। यद्यपि मुद्रा के चलन-वेग उपभोग की प्रवृत्ति अर्थव्यवस्था में होने वाले परिवर्तनों आदि के कारण यह कठिन है कि किस सीमा विशेष में हीनार्थ प्रबन्धन की सीमा कम होगी लेकिन हीनार्थ प्रबन्धन वहीं तक होना चाहिए जहाँ तक अर्थव्यवस्था स्थिर रहे तथा मुद्रा प्रसार का प्रभाव उत्पन्न न हो। स्फीतिक सम्भावनाएँ व्यय की प्रकृति अतिरिक्त क्रय-शक्ति को बटोरना (Mopping up Additional Money) अतिरिक्त क्रय-शक्ति को निष्क्रिय

करना (Sterilisation of Additional Money), अमौद्रिक अर्थव्यवस्था, जनता की मनोवृत्ति आदि बाँटें वित्त व्यवस्था की सुरक्षित सीमा का काफी हद तक निर्धारण करती हैं। वित्त व्यवस्था की सीमा विकास की आवश्यकता और सतृप्त होने वाली परिस्थितियों पर नियंत्रण करने की क्षमता पर निर्भर करती है। यह तय नहीं भूतना चाहिए कि हीनार्थ प्रबन्धन का उपयोग अर्थव्यवस्था में नियमित भोजन के तौर पर नहीं दरन् दरवाई के तौर पर किया जाए।

भारत में घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing in India)

भारत एक विकासशील देश है जहाँ आर्थिक नियोजन की सफलता के लिए कठोरपण और अल्प के अन्य साधनों से व्ययित लोक-आयम की पूर्ति सम्भव नहीं हो पाती। अल्प लोक-धन्य और लोक-आयम के अन्तर को भारत सरकार हीनार्थ प्रबन्धन या घाटे की वित्त-व्यवस्था द्वारा अतिरिक्त ऋण-रखित प्राप्त कर पूरा करने का प्रयास करती है। भारत में योजना आयोग ने हीनार्थ प्रबन्धन को विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए "जादूई विराण" समझ कर अपनाया है।

एम्डले, सुन्दरम् एच अग्रवाल ने लिखा है—“घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय कहीं तक लिया जाना चाहिए, इसका निरपेक्ष अनेक महत्वपूर्ण तत्वों को दृष्टिगत रख कर किया जाता है और योजनाओं में इसके लिए व्ययित सीमाएँ निर्धारित कर दी जाती हैं। घाटे की वित्त-व्यवस्था ऐसे किन्हीं वास्तविक साधनों (Real Resources) को उत्पन्न नहीं कर सकती जिनका अर्थ-व्यवस्था (Economy) में अस्तित्व न हो। यह केवल एक उपाय है जो सरकार की ओर से साधनों के स्थानान्तरण में सहायता करता है। आर्थिक विकास के लिए जिन वास्तविक साधनों की आवश्यकता होती है वे सामग्री (Materials), साजसज्जा (Equipment), धातुर्घ (Spare) और श्रम (Labour) आदि होते हैं। ये चीजें गैर छाप कर या ईक से उपार लेकर उत्पन्न नहीं की जा सकती। घाटे की वित्त-व्यवस्था (Deficit Financing) सरकार को धन उत्पन्न करती है जिसका उपयोग आवश्यक वास्तविक साधनों को प्राप्त करने में किया जा सकता है, बशर्ते कि वे देश में उत्पन्न हों तथापि एक सीमा ऐसी होती है जिसको सीधे कर यदि घाटे का व्यय किया जाए। यह अर्थव्यवस्था के लिए हानिकारक होता है, इससे कीमतों में स्फीतिजनक वृद्धि (Inflationary Rise) होने लगती है और घाटे का व्यय बहुत अधिक हो जाता है, मुद्रा से जनता का विश्वास छूट जाता है। इस स्थिति में घाटे की वित्त-व्यवस्था के प्रभाव अर्थव्यवस्था के लिए विनाशकारी होते हैं।”

भारत सरकार और राज्य सरकारें लगातार घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय लेती रही हैं। यह व्यवस्था आर्थिक विकास की गति को रोक करने में सहायक हुई है लेकिन इसके अनेक ऐसे कुप्रभाव प्रकट हुए हैं जिनके कारण योजनाओं का सुफल अपेक्षित मात्रा में जनता को सुलभ नहीं हो सका है। भारत में विभिन्न पंचवर्षीय योजनाओं में घाटे की व्यवस्था का स्वरूप निम्न सारिणी से स्पष्ट है—

क्र. सं	योजना	घाटा (करोड़ रुपये में)
1.	प्रथम पंचवर्षीय योजना	330
2.	द्वितीय पंचवर्षीय योजना	950
3.	तृतीय पंचवर्षीय योजना	1150
4.	चौथ पंचवर्षीय योजना (1966-69)	682
5.	पाचुर्थ पंचवर्षीय योजना	2060
6.	षष्ठ पंचवर्षीय योजना	1350
7.	छठी पंचवर्षीय योजना	5000
8.	सातवीं पंचवर्षीय योजना	14,000
9.	आठवीं पंचवर्षीय योजना	15,000

प्रथम योजना काल में घाटे की वित्त व्यवस्था अथवा हीनार्थ प्रबन्धन की पद्धति को अपनाया गया क्योंकि देश के आन्तरिक साधनों तथा बाह्य सहायता से योजना की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति करना सम्भव नहीं था।

द्वितीय योजना काल में विभिन्न कारणों से मौद्रिक स्फीति के विद्व प्रारम्भ से प्रकट हो गए और वस्तुओं के मूल्यों में तेजी से वृद्धि हुई। मुद्रा स्फीतिक परिस्थितियों से विवश होकर घाटे की वित्त व्यवस्था की लगाम ढीली नहीं छोड़ी जा सकी।

तृतीय योजना काल में मुद्रा प्रसार के प्रभावों से आशंकित होकर प्रारम्भ में केवल 550 करोड़ रुपये के हीनार्थ प्रबन्धन की व्यवस्था की गई लेकिन हुआ यह कि विभिन्न सकटों और मुख्यतः बढ़ते हुए प्रतिरक्षा व्यय के कारण हीनार्थ प्रबन्धन की वास्तविक धनराशि मूल अनुमान की तुलना में दुगुने से अधिक रही। अतिरिक्त करोड़ों के भारी बोझ जनता पर डाले गए।

चतुर्थ योजना काल में यह प्रस्तावित किया गया कि योजना में न्यूनतम स्तर पर घाटे की वित्त व्यवस्था की जायेगी। पाँच वर्षों (1969-70—1973-74) में कुल 850 करोड़ रुपये की नई मुद्रा जारी की जायेगी लेकिन हुआ यह कि वास्तव में कुल बजट घाटा 2060 करोड़ रुपये से अधिक रहा। इसके कुछ मुख्य कारण थे—बांग्लादेश के स्वतन्त्रता संग्राम में भारत का सक्रिय योगदान 1971 में भारत-पाक युद्ध निरन्तर परिवर्तनशील खाद्य नीति 1971-72 और 1972-73 में निराशाजनक कृषि उत्पादन तेल के अन्तर्राष्ट्रीय मूल्यों में लगभग तिगुनी वृद्धि आदि।

पाँचवीं योजनाकाल में 1000 करोड़ रु के हीनार्थ प्रबन्धन का प्रावधान किया गया था। यह योजना 4 वर्षों में समाप्त कर दी गई और इन चार वर्षों में 2584 करोड़ रु का हीनार्थ प्रबन्धन हुआ। सामान्य कीमतों में 1973-74 में ही लगभग 20 से 30 प्रतिशत की वृद्धि हुई। योजना के लागत व्यय में अप्रत्याशित वृद्धि ने सरकार को काफी अधिक घाटे की वित्त व्यवस्था के लिए मजबूर किया।

1979-80 के बजट में 2700 करोड़ रु का घाटा दिखाया गया। इस प्रकार 5 वर्षों में कुल मिलाकर 5284 करोड़ रु का हीनार्थ प्रबन्धन हुआ।

छठी पंचवर्षीय योजना (1980-85) में हीनार्थ प्रबन्धन की राशि 5000 करोड़ रुपये अनुमानित की गई किन्तु प्रथम चार वर्षों में क्रमशः 1975 करोड़ रु 1700 करोड़ रु 1935 करोड़ रु और 1965 करोड़ रु का घाटा रहा। 1984-85 के बजट में घाटा 1762 करोड़ रु का दिखाया गया था। इस प्रकार छठी योजना में अनुमानित 9067 करोड़ रु के घाटे की वित्त व्यवस्था रही। सातवीं योजनाकाल में भी बजट घाटे में निरन्तर वृद्धि हुई।

1985-86 के बजट में 3349 करोड़ रु का घाटा अनुमानित किया गया जिसके लिए कोई व्यवस्था नहीं की गई। 1986-87 में यह घाटा 3650 करोड़ रु हो गया। 1988-89 में बजट घाटा 7940 करोड़ रु रहा। 1992-93 में बजट घाटा 12312 करोड़ रु 1993-94 में 1096 करोड़ रु 1994-95 में 961 करोड़ रु 1995-96 में 9807 करोड़ रु 1996-97 में 6900 करोड़ रु हो गया।

भारत में पिछले वर्षों में हीनार्थ प्रबन्धन के जो दुष्परिणाम सामने आए हैं उनके आधार पर यह कहा जा सकता है कि अब यहाँ घाटे के वित्त प्रबन्ध का आगामी वर्षों में कोई क्षेत्र नहीं है। फिर भी देश की आर्थिक परिस्थितियों में विवश होकर सरकार को घाटे के बजट बनाने पड़ रहे हैं। हमारी विकासशील अर्थव्यवस्था में योजना के लिए साधनों की प्राप्ति की दृष्टि से और अर्थव्यवस्था की सुस्ती भगाकर उसे सक्रिय करने के लिए अभी घाटे की वित्त व्यवस्था के उपाय से तुरन्त बच निकलना सम्भव नहीं है। यदि घाटे के वित्त प्रबन्धन में अघानक भारी कटौती कर दी गई तो आशंका है कि अर्थव्यवस्था में कुल माँग के घट जाने से सुस्ती की स्थिति (Recessionary Situation) पैदा हो जाएगी। यदि सरकार बहुत सावधानी और समय के साथ उपयुक्त मात्रा में हीनार्थ प्रबन्धन का आश्रय कुछ समय तक लेती रहे तब साधनों को गतिशील बनाने की दृष्टि से यह उपाय कारगर हो सकता है। वांछित उद्देश्यों को आघात न लगे और जनता मूल्य वृद्धि से परेशान

न हो, इसके लिए ऐसे समुचित प्रशासनिक और आर्थिक कदम उठाने होंगे जिससे कृत्रिम मूल्य वृद्धि न हो सके और स्फीतिजनक दबाव कम हो जाए।

आवश्यक नहीं है कि हीनार्थ प्रबन्धन के परिणामस्वरूप कीमत स्तर में वृद्धि हो। यदि नई मुद्रा उत्पादक योजनाओं पर व्यय किया जाए तो रोजगार, उत्पादन तथा बचत का स्तर ऊपर उठ सकता है किन्तु विगत अनुभव बताता है कि हीनार्थ प्रबन्धन ने हमारी अर्थव्यवस्था में दो स्पष्ट विशेषताएँ प्रदर्शित की हैं—(अ) मुद्रा की पूर्ति पर गुणक प्रभाव (Multiplier Effect), (ब) कीमत स्तर पर त्वरक प्रभाव (Acceleration Effect) ! ऊँची मुद्रा की पूर्ति तथा ऊँचे कीमत स्तर के मिले-जुले प्रभाव ने अर्थव्यवस्था में दुर्लभ साधनों के बँटवारे में विकृति पैदा कर दी है। द्वितीय योजना में तो तीव्र विदेशी विनिमय संकट आया था, तीसरी योजना की धलधुली विफलता, 1966 का अवमूल्यन तथा पंचवर्षीय योजना के स्थान पर तीन वार्षिक योजनाओं का चलना तथा आठवी पंचवर्षीय योजना में घाटे का प्रबन्धन—सब हीनार्थ प्रबन्धन का ही सचयी प्रभाव है।

सरकार हीनार्थ प्रबन्धन के दुष्प्रभाव को रोकने के लिए विभिन्न उपायों का सहारा लेती रही है, जिनमें कुछ मुख्य हैं—(i) साख का कठोरता से नियन्त्रण, (ii) भौतिक नियन्त्रण (Physical Control), (iii) जनता में वितरण की पद्धति को मजबूत करना, (iv) बचत स्टॉक रखना (v) गुड, तिलहन तथा खाद्य तेलों में सट्टे पर रोक, (vi) साधनों के छुटाने में गैर-स्फीतिजनक उपायों पर बल, तथा (vii) ओवरड्राफ्ट पर अधिक कठोर नियन्त्रण। इन सभी उपायों के बाद दुर्भाग्यवश अपेक्षित परिणाम नहीं निकले हैं।

निष्कर्ष रूप में, “जितना शीघ्र घाटे की अर्थव्यवस्था और मूल्य वृद्धि बन्ध को रोका जाएगा, उतना हमारे स्वास्थ्य आर्थिक विकास के लिए कल्याणकारी होगा।”

घाटे की वित्त व्यवस्था की सुरक्षित सीमा

घाटे की वित्त व्यवस्था की सुरक्षित सीमा क्या है ? अथवा घाटे की आदर्श मात्रा क्या होगी ? इस पर कभी कोई स्पष्टीकरण सरकार की ओर से नहीं दिया गया। सम्भवतः इसकी कोई सीमा-रेखा निर्धारित नहीं की जा सकती है क्योंकि घाटे की सुरक्षित मात्रा क्या होगी ? मुद्रा की पूर्ति और विस्तार की प्रक्रिया को एक सामान्य आधार माना जा सकता है और इसके अनुसार बजट घाटे का नियोजन किया जा सकता है। भुगतान सन्तुलन शेष जैसे मौद्रिक स्रोत अल्पकाल में बाह्य तत्वों से प्रभावित होते हैं। यह शेष (ऋणात्मक अथवा धनात्मक) यदि स्थिर मान लें और गुणक प्रभाव को ध्यान में रखा जाए तो बजट घाटा इतना होना चाहिए कि मुद्रा की वृद्धि वांछित मात्रा में हो। यह पाया गया है कि सरकार या रिजर्व बैंक मुद्रा प्रणाली में 100 करोड़ रु की वृद्धि पैकिंग प्रणाली में प्रचलन के बाद 160 करोड़ रु की हो जाती है। इस प्रकार मुद्रा गुणक लगभग 1.6 हुआ। यह संख्या कई ढाँचात्मक प्राचलों से प्रभावित होती है। अब यदि यह मान लिया जाए कि मुद्रा की मात्रा में 1000 करोड़ रु विस्तार वाछनीय है और यदि भुगतान शेष 200 करोड़ रु है तो बजट घाटा 400 करोड़ रु, निश्चित किया जाना चाहिए (1000 करोड़ रु . 1.6-200 करोड़ रु.)। यह एक अल्पमत्त सरल मॉडल है और नीति-निर्धारण के लिए पर्याप्त है।¹

संघीय वित्त

(Federal Finance)

किसी भी देश में दो प्रकार की शासन-व्यवस्था हो सकती है—एकाकी (Unitary) और संघीय (Federal)। इसी आधार पर वित्त व्यवस्था को दो भागों में बाँटा जा सकता है—

1. एकात्मक वित्त (Unitary Finance) एवं

2. संघीय वित्त (Federal Finance)।

एकात्मक वित्त व्यवस्था में देश की सारी मदों पर केवल केन्द्रीय सरकार व्यय करती है चाहे उस मद का सम्बन्ध केन्द्र से हो या प्रान्त से। समस्त प्रोत्तों से प्राप्त होने वाली आय केन्द्रीय सरकार के कौष में जमा होती है। संघीय वित्त-व्यवस्था में आय और व्यय की समस्त मदों का केन्द्रीय प्रान्तीय और स्थानीय सरकारों के बीच विभाजन कर दिया जाता है। ये तीनों प्रकार की सरकारें अपनी-अपनी मदों पर व्यय करने में अपने-अपने मदों से आय प्राप्त करने में पूर्ण स्वतन्त्र होती हैं। संघीय वित्त-व्यवस्था के अपने कोई ऐसे विशेष सिद्धान्त नहीं हैं जो उन सिद्धान्तों से भिन्न हों जिनका राजस्व के सिद्धान्त के नाम से पूर्ववर्ती अध्यायों में वर्णन किया जा चुका है। संघीय वित्त व्यवस्था का सीधा और सरल अर्थ सघ और राज्यों के वित्त तथा दोनों के पारस्परिक सम्बन्ध से है।

संघीय व्यवस्था में कार्यों एवं शक्तियों का वितरण

(Distribution of Functions and Powers in the Federal System)

संघीय और राज्य सरकारों में कार्यों और अधिकारों का विभाजन एक जटिल कार्य है। यह समस्या सरल हो जाती यदि दोनों अधिकारियों के आय के साधनों को उनकी आर्थिक और वित्तीय आवश्यकताओं के अनुकूल अलग-अलग बाँटना सम्भव होता लेकिन संघीय सरकारों के अनुभव से पता चलता है कि ऐसा सम्भव नहीं है।

संघीय और राज्य सरकारों में कार्यों का विभाजन ऐसा करना चाहिए जिससे उनमें आपत्त में किसी प्रकार की प्रतिद्वन्द्विता न हो। कुछ कार्य ऐसे होते हैं जिन्हें संघीय शक्ति द्वारा भली प्रकार सम्पादित किया जा सकता है। इसके विपरीत कुछ कार्य ऐसे होते हैं जिन्हें राज्य अथवा स्थानीय अधिकारी स्वतन्त्र रूप से अच्छी तरह कर सकते हैं। कार्यों के वितरण में मुख्य विचार मितव्ययता (Economy) प्रशासनिक सुविधा (Administrative Convenience) और कार्यकुशलता (Efficiency) की रहती है। कार्यों व अधिकारों के वितरण के इन सिद्धान्तों ने केन्द्रीयकरण और विकेन्द्रीकरण के परस्पर विरोधी दावों को स्पष्ट किया है। संघीय सरकार के अन्तर्गत उन सभी विषयों का प्रशासन सौंपा जाता है जो राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय महत्त्व के होते हैं और सामान्य रूप से सभी राज्यों अर्थात् सम्पूर्ण देश से सम्बन्धित होते हैं जैसे—सुरक्षा विदेशी सम्बन्ध राष्ट्रीय सड़कें करेन्सी व सिक्के बैंकिंग व बीमा रेलवे डाक व सन्देशवाहन के साधन विदेशी विनिमय और व्यापार राष्ट्रीय निगम आदि के विषय। एकात्मक सरकार में राज्य सरकारों को वे कार्य ही सौंपे जाते हैं जो स्थानीय और राज्यों की सीमाओं के भीतर रहने वाले नागरिकों के लिए तात्कालिक महत्त्व के हों जैसे—कृषि पुलिस शिक्षा सार्वजनिक स्वास्थ्य आदि। कुछ ऐसे विषय होते हैं जिनके सम्बन्ध में सघ सरकार और राज्य सरकारों का समुक्त प्रशासन आवश्यक हो जाता है जैसे—खाद्य पदार्थों में मिलावट रोकने के नियम श्रम अधिनियम मूल्य

नियन्त्रण नियम आदि। राष्ट्रीय राजस्व के सिद्धान्तों के उपातिप्राप्त व्याख्याकार डॉ. बी. आर. मिश्रा ने लिखा है कि "राष्ट्रीय सरकार में वास्तविक कार्यों का बँटवारा बहुत-सी बातों पर निर्भर करता है। कुछ सधों में अत्यधिक केन्द्रीयकरण होता है जबकि कुछ में अत्यधिक विकेन्द्रीयकरण होता है लेकिन बढत प्रशासन की सुविधा और कार्यकुशलता के सामान्य सिद्धान्त हमारा मार्गदर्शन उचित समय करते हैं जब कभी सीमावर्ती विषयों के प्रशासन में कठिनाइयाँ आती हैं।" यह ध्यान रहे कि राष्ट्रीय वित्त का सम्पूर्ण औषा प्रावैगिक (Dynamic) प्रकृति का है इसलिए कार्यों के वितरण में समय-समय पर परिवर्तन करना पड़ता है। वितरण में गितव्ययता, प्रशासनिक सुविधा और कार्यकुशलता के अलावा बाष्णीयता का अपना महत्त्वपूर्ण स्थान है।

साधनों का वितरण (Distribution of Resources)

सप और राज्यो के मध्य कार्यों तथा सेवाओं का बँटवारा होने के बाद यह आवश्यक है कि उनके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हों जिनसे इन कार्यों को कुशलतापूर्वक सम्पादित किया जा सके। इस सम्बन्ध में दो समस्याएँ उपस्थित होती हैं—

1. विभिन्न सरकारों में आय के स्रोत किस प्रकार विभाजित किए जाएँ एवं

2. सरकारों की आय और आवश्यकता के बीच सन्तुलन किस प्रकार हो।

1. वित्तीय स्रोतों का विभाजन—साधनों के वितरण के सम्बन्धों में पहली समस्या है कि आय के कौन से साधन केन्द्रीय सरकार को सौंपे जाएँ और कौन से साधन राज्य सरकार को? वितरण के लिए भिन्न-भिन्न सिद्धान्त प्रतिपादित किए गए हैं। डॉ. मिश्रा ने लिखा है कि साधनों का विभाजन उक्त सिद्धान्तों के आधार पर किया जाता है जिनके अनुसार कार्यों का वितरण होता है। प्रो. सेलिगमैन ने तीन सिद्धान्तों का प्रस्तुत किया है—कार्यकुशलता, उपयुक्तता और पर्याप्तता। उन्होंने लिखा है— "बाई किसी नीति का उद्देश्य कितना हो अथवा क्यों न हो या वह कितना ही न्यायसंगत क्यों न हो यदि प्रशासन में व्यव्र्य नीति ठीक-ठीक काम नहीं करती तो वह असफल हो जाएगी।" डॉ. बी. आर. मिश्रा के अनुसार— कार्यकुशलता और उपयुक्तता की सीमाएँ इस पर निर्भर करती हैं कि कर्मों का आधार विस्तृत या संकुचित रखा जाए। कार्यकुशलता इस बात पर निर्भर करती है कि राष्ट्रीय एकलपता के साथ प्रशासन पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण बना रहे, वहाँ कर का आधार विस्तृत होना चाहिए। जब कर स्थानीय दशाओं के साथ बदलता रहता है और उसको निर्धारित करने के लिए स्थानीय दशाओं के ठीक ज्ञान की आवश्यकता होती है तो वहाँ पर स्थानीय कर अधिक कार्यकुशल होगा। अन्य कर जिनकी प्रकृति कम स्थानीय होती है और जो राष्ट्रीय सरकार द्वारा लगाए जाने के लिए कम उपयुक्त होते हैं क्योंकि उनको लगाने में प्रशासनिक कठिनाइयाँ आती हैं राज्यो द्वारा लगाए जाने के लिए उपयुक्त होगी। कार्यकुशलता और उपयुक्तता के सिद्धान्तों के अनुसार एक देश में आय के सधनों को तीन भागों में बाँटा जाता है—राष्ट्रीय सरकार की आय के सधन, राज्य सरकारों की आय के सधन और आय के समवर्ती सधन जिनमें दो गई सीमाओं के भीतर राष्ट्रीय और राज्य सरकारें दोनों कर लगा सकती हैं।

उल्लेखनीय है कि भारतीय सविधान के अन्तर्गत बढी स्पष्टता से आय के साधनों को केन्द्रीय और राज्य सरकारों के बीच बाँटा गया है। यहाँ इतना जानना पर्याप्त है कि सामान्यतः अन्तर्राष्ट्रीय धरित्र के कपासपन का अधिकार केन्द्रीय सरकार को दिया गया है और वे कर जिनका आधार स्थानीय है राज्य सरकारों द्वारा लगाए जाते हैं।

2. वित्तीय समायोजन या वित्तीय साधनों में फेर-बदल (Financial Adjustment)—राष्ट्रीय शासन प्रणाली में यह आवश्यक है कि सध और राज्यो अथवा इकाइयों के बीच कार्यों तथा साधनों का विभाजन इस प्रकार किया जाए कि प्रत्येक इकाई आत्मनिर्भर हो सके किन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं हो पाया। यह एक सामान्य अनुभव है कि किसी एक इकाई के कार्यों को पूर्ण करने के लिए आवश्यक व्यय और उनके विभिन्न स्रोतों से प्राप्त होने वाली आय में समानता नहीं होती। यह समानता सदैव रनी रहती है कि एक राज्य या एक इकाई के पास धन की कमी हो जाए और दूसरे के पास धन का अधिव्यय उत्पन्न हो जाए। यह भी अनुभव किया गया है कि आय के एक ही स्रोत से विभिन्न राज्यो को आर्थिक सामाजिक एवं अन्य परिस्थितियों के कारण असमान आय प्राप्त होती है। इन्हीं सभी कारणों का परिणाम

यही होता है कि जब तक केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों के बीच समुचित रूप से वित्तीय समायोजन न किया जाए तब तक सघीय शासन-व्यवस्था सुचारु रूप से नहीं चल सकती। केन्द्र को सम्पूर्ण देश का फिर से विन्तन करना पड़ता है और वह सभी साधनयुक्त और साधनहीन राज्यों की आवश्यकताओं को ध्यान में रख कर उनके बीच यथोचित सामंजस्य अथवा फेर-बदल करता है। इस वित्तीय समायोजन अथवा सामंजस्य के लिए मुख्यतः निम्नांकित उपाय किए जाते हैं—

(क) कर आय का वितरण (Distribution of Tax Yields)—वित्तीय समायोजन का पहला उपाय यही है कि करो से प्राप्त आय का केन्द्रीय और राज्य सरकारों के बीच विवरण किया जाता है। ऐसी व्यवस्था को अभिहस्ताकन (Assignment) की विधि कहते हैं जिसके अनुसार सघीय सरकार कर लगाती और एकत्रित करती है तथा प्राप्त आय का विभाजन अन्य सरकारों के बीच किया जाता है। प्राप्त आय का वितरण निम्न तरीकों से किया जाता है—

(i) सघीय सरकार आय का प्रतिशत अपने पास रखकर शेष आय राज्य सरकारों में एक निश्चित अनुपात में बाँट दे। उदाहरण के लिए भारत में आय-कर में होने वाली आय को निश्चित अनुपात से वितरित कर दिया जाता है।

(ii) सम्पूर्ण आय को एक निश्चित अनुपात में राज्य सरकारों के मध्य बाँट दिया जाए।

(iii) सघीय सरकार के लिए एक निश्चित धनराशि निर्धारित कर दी जाए और शेष धनराशि का विभाजन अन्य राज्य सरकारों के बीच कर दिया जाए।

(iv) सघीय सरकार केवल करो का एकत्रीकरण करे, किन्तु सम्पूर्ण आय का विभाजन राज्य सरकारों के मध्य कर दिया जाए।

राज्य सरकारों के मध्य आय का वितरण कई आधारों पर किया जा सकता है, जैसे (1) जनसंख्या के अनुपात में, (2) क्षेत्रफल के अनुपात में (3) अन्य स्रोतों से प्राप्त आय के अनुपात में, (4) करदेय क्षमता के अनुसार एवं (5) राज्य की औद्योगिक प्रगति के आधार पर। स्मरण रहे कि इनमें से किन्हीं दो या दो से अधिक आधारों को मिलाकर आय का वितरण किया जा सकता है, जैसे—भारत में आयकर की राज्य से एकत्रित की गई राशि और जनसंख्या दोनों के सम्मिलित आधार पर विभाजन किया जाता है।

सैद्धान्तिक रूप से अभिहस्ताकन या समर्पण की विधि सरल और न्यायसंगत प्रतीत होती है लेकिन व्यवहार में यह विधि अधिक सफल नहीं होती। इसके कारण निम्न हैं—

1 जब तक आय प्राप्तकर्ता सरकार को स्वयं पूरी आय का उपयोग करने की स्वतन्त्रता नहीं होती तब तक यह कर एकत्रित करने में पर्याप्त रुचि से काम नहीं करती।

2 यदि यह वितरण विभिन्न सरकारों को अन्य स्रोतों से प्राप्त आय के अनुपात में किया जाता है तब कठिनाइयाँ अधिक उत्पन्न हो जाती हैं, जैसे—कम आय वाली सरकार को कम और अधिक आय वाली सरकार को अधिक हिस्सा मिलेगा। इसके विपरीत यदि कम आय वाली सरकार को अधिक और अधिक आय वाली सरकार को कम हिस्सा दिया जाएगा तब असमानता बढ़ेगी। अधिक आय वाली सरकारें यह पसन्द नहीं करेगी कि उनका अशदान अधिक होते हुए उन्हें कम प्राप्त हो। उदाहरणार्थ भारत में बम्बई और मद्रास के मामले में आय-कर के वितरण पर इसी प्रकार की आपत्ति रही है।

3 कर-आय का अधिक माग प्राप्त करने के लिए कोई राज्य सरकार अन्य स्रोतों से प्राप्त आय को लापरवाही से एकत्रित करे और आय को कम करने का प्रयत्न करे जिससे सम्पूर्ण देश का अहित होने का भय पैदा हो जाए।

4 अधिकाधिक धन प्राप्त करने के लिए राज्यों में आपस में अस्वस्थ होड़ होने लगती है जिससे राजनीतिक अशान्ति फैल जाती है। विकासशील राज्य अधिक धन की माँग करते हैं जबकि पिछड़े हुए राज्य आर्थिक साधनों का विकास करने के लिए अधिक धन चाहते हैं। इससे राजनीतिक कटुता का वातावरण व्याप्त होता है। कुछ राज्य अपने अनुकूल आधारों पर वित्तीय वितरण की माँग करते हैं। उदाहरण के लिए भारत में घनी जनसंख्या वाले राज्यों जैसे—उत्तर प्रदेश की माँग रही है कि वित्तीय वितरण की कसौटी जनसंख्या को माना जाये जबकि विस्तृत क्षेत्र वाले राज्य माँग करते हैं कि वितरण का आधार क्षेत्र हो।

निष्कर्ष यही निकलता है कि चाहे आय वितरण की कोई विधि क्यों न अपनाई जाये, सभी में कुछ न कुछ कठिनाइयाँ अवश्य होती हैं। वास्तव में कर-आगम वितरण के लिए कोई एक निश्चित फार्मूला नहीं बनाया जा सकता। यह परिस्थितियों पर निर्भर करता है कि कब, किस प्रकार कर-आगम का वितरण किया जाये। विभिन्न राज्यों की विभिन्न आधाराँ पर अपनी विभिन्न माँग होती हैं और सभी राज्यों का एक साथ सन्तुलन स्थापित करना टेढ़ी खीर है। इस स्थिति में विभिन्न सरकारों को नैराश्य से बचाने के लिए यह आवश्यक है कि समय-समय पर विभिन्न राज्यों की वित्तीय आवश्यकताओं की जाँच कराई जाए और इसके लिए एक कसौटी को एकमात्र अथवा अन्तिम आधार न मानकर अन्य तथ्यों को यथाशक्ति ध्यान में रखा जाये ताकि परिस्थितियों में परिवर्तन के साथ-साथ आय-वितरण के हिस्से में परिवर्तन किया जा सके। भारत में वित्तीय आयोग नियुक्त किए जाने की व्यवस्था है जो परिस्थितियों का अध्ययन करके यदि आवश्यक समझता है तो, कर आयोग के वितरण में परिवर्तन के सुझाव देता है।

(ख) अतिरिक्त कर (Supplementary Taxes)—सघ सरकार से प्राप्त होने वाली धनराशि या स्वयं राज्य की आय पर्याप्त न होने की स्थिति में और कर-आय के वितरण की कठिनाई को दूर करने के लिए एक और अन्य विधि का सहारा लिया जाता है जिसे अतिरिक्त कर-व्यवस्था कहा जाता है। इसका अभिप्राय यह है कि जब केन्द्र सरकार कोई कर लगाती है तो राज्य सरकारें कर के ऊपर एक अतिरिक्त कर (Surcharge) या विशिष्ट कर (Special Tax) लगाने अथवा इसके विपरीत राज्य सरकार द्वारा लगाए गये करों पर केन्द्रीय सरकार कोई अतिरिक्त या विशिष्ट कर (Surcharge or Special Tax) लगा दे।

अतिरिक्त करारोपण की पहली विधि सरल और उत्तम है, क्योंकि सघ सरकार द्वारा लगाये जाने वाले कर की दरें सारे राज्यों में एक-सी होती हैं जिससे राज्य सरकारें अपनी-अपनी आवश्यकतानुसार कर की दरें निश्चित कर सकती हैं। इसमें यह ध्यान रखना आवश्यक है कि कर का दोहरापन न हो जाए।

आलोचकों का कहना है कि इस प्रणाली से कर-भार अधिक हो सकता है और करदाता इसका बोझ सहन न कर सके अथवा कर की दर इतनी ऊँची हो सकती है जिससे देश के उत्पादन वितरण और बचत पर बुरा प्रभाव पड़ने लगे। यह सम्भव है कि अतिरिक्त कर से कुछ आय कम होने लगे और सघ सरकार तथा राज्य सरकारों के बीच इस कर से प्राप्त आय के उपयोग के सम्बन्ध में मतभेद हो जाए, क्योंकि प्रत्येक राज्य सरकार अपने लाभ के अनुसार कर लगाने का प्रयत्न करती है। हमारे देश में आय-कर अधिभार इसी विधि के अन्तर्गत लगाया जाता है।

(ग) संघीय आर्थिक सहायता (Federal Grant-in Aid)—विभिन्न राज्यों के बीच वित्तीय सन्तुलन स्थापित करने की अनेक विधियों में यह विधि अपना अलग महत्त्व रखती है। इस विधि के अनुसार केन्द्रीय सरकार अपने कोष में से अन्य सरकारों को निर्धारित आधारों पर और उनकी विशिष्ट परिस्थितियों के अध्ययन के उपरान्त, उनकी आवश्यकतानुसार यथामुम्व आर्थिक अनुदान प्रदान करती है। इस विधि में निम्नांकित बातें ध्यान में रखनी अपेक्षित हैं—

1 इस प्रकार की आर्थिक सहायता की मात्रा विधान के अनुसार निश्चित कर दी जाती है। साधारणतया तुलनात्मक रूप से विकसित राज्यों को कम और पिछड़े हुए राज्यों को अधिक आर्थिक सहायता दी जाती है।

2 ऐसी सहायता शर्त रहित या शर्तों से सहित हो सकती है। शर्त रहित सहायता प्रतिवर्ष राज्यों को मिलने वाली सामान्य आर्थिक अनुदान होती है। शर्त सहित या शर्तों से सहित अनुदान किसी विशेष कार्य के लिए दिये जाते हैं और केन्द्रीय सरकार यह देखती है कि उनका उचित उपयोग हो रहा है अथवा नहीं।

3 ऐसी सहायता निरावधि (Perpetual) और 'सावधि' (Terminable) हो सकती है। निरावधि अनुदानों में केन्द्रीय सरकार तब तक आर्थिक सहायता देती रहती है जब तक परिस्थितियाँ बदल न जाएँ और राज्य सरकारों को ऐसे अनुदानों की आवश्यकता न रह जाए। सावधि अनुदान कुछ समय के लिए दिये जाते हैं।

4 संघीय अनुदानों का उद्देश्य राज्यों द्वारा प्राप्त अपर्याप्त आय की कमी को पूरा करना और विभिन्न राज्यों की वित्तीय स्थिति में एकरूपता लाना होता है।

5 राज्य सरकार की किसी विशेष योजना को कार्यान्वित करने के लिए सघ सरकार की ओर से आर्थिक सहायता के रूप में अनुदान दिये जा सकते हैं। पिछड़े प्रदेशों के विकास और निर्माण सम्बन्धी कार्यों के लिए ऐसी आर्थिक सहायता दी जाती है जैसे—शिक्षा के विकास के लिए सड़कों नहरों व अन्य सिंचाई साधनों या कृषि एवं उद्योग के विकास के लिए।

6 राज्य सरकारों द्वारा प्राप्त आर्थिक सहायता के व्यय की देखभाल एवं नियन्त्रण सघ सरकार स्वयं करती है अतः अपव्यय या घन के दुरुपयोग की सम्भावना बहुत कम रहती है।

7 अन्य विधियों की अपेक्षा आर्थिक और अन्य साधनों से आय प्राप्त करने में सहायता की मात्रा निश्चित करना और राज्य सरकारों को सन्तुष्ट रखना अधिक सरल होता है बशर्ते कि इसको मनमाने ढंग से निश्चित नहीं किया जाए बल्कि राज्य की कृषि एवं औद्योगिक उन्नति तथा उसके प्राकृतिक साधनों जनसंख्या व आर्थिक उन्नति की दशा को ध्यान में रखते हुए आर्थिक सहायता की मात्रा का निर्धारण किया जाये।

8 केन्द्रीय सरकार द्वारा इन अनुदानों को राज्य सरकारों को देने में एक सरल और कार्यशील नीति अपनाई जानी चाहिए ताकि आलोचना की सम्भावना कम से कम रहे। आर्थिक सहायता की राशि में प्रतिवर्ष परिवर्तन करना अच्छा नहीं होता क्योंकि इससे अनिश्चितता रहेगी राज्यों में विद्वेष की भावना बढ़ेगी और वे असन्तुष्ट रहेंगे। सघीय आर्थिक सहायता की विधि इस दृष्टि से अपना विशेष महत्त्व रखती है कि इससे एक तो राज्यों में वित्तीय सन्तुलन स्थापित होने में सहायता मिलती है दूसरे केन्द्र एवं राज्य सरकारों में परस्पर सहमति का विकास होता है। राज्य सरकारें केन्द्र की सहानुभूति से आश्वस्त होकर उसके प्रति सहयोगी रुख अपनाती हैं। जिन समस्याओं को हल करने के लिए अनुदान लिया जाये उनकी मान्यता और राष्ट्रीय महत्त्व सम्बन्धी कठिनाइयों को पूरा करना तभी सरल होता है जब सघ सरकार और राज्य सरकारों के बीच सहयोग से काम करने की भावना और तत्परता हो। कभी-कभी देश या अन्य राज्यों के अधिक हित में त्याग करना अधिक आवश्यक होता है। अतः प्रत्येक सरकार को हर कदम पर रागन्वय करने के लिए तत्पर रहना चाहिए।

जिस प्रकार सघ सरकारों की ओर से राज्य सरकारों को आर्थिक सहायता देने की विधि है ठीक उसके विपरीत इस विधि की बात की जाती है जिसमें राज्य सरकारें अपनी आय में से सघ सरकार को अशदान देती हैं। यह विचार बड़ा अटपटा और अनुचित-सा लगता है कि राज्य सरकार की आर्थिक सहायता पर केन्द्रीय सरकार बनी रहे। अपेक्षा यही है कि सघ सरकार की आर्थिक स्थिति तो बहुत ही मजबूत होनी चाहिए क्योंकि उस पर सम्पूर्ण प्रशासन की बहुत बड़ी जिम्मेदारियाँ होती हैं और उसे राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय दोनों महत्त्व के विभिन्न कार्य करने पड़ते हैं। यदि सामूहिक शक्ति कम होगी तो व्यक्तिगत शक्ति का क्या महत्त्व हो सकता है इसका अनुमान हम स्वयं लगा सकते हैं। यदि सघ सरकार अपने कार्यों के सम्पादन के लिए वित्तीय दृष्टि से राज्यों पर निर्भर रहने लगेगी तो निश्चित रूप से कुशलता और तत्परता का हास हो जाएगा। इसके अतिरिक्त राज्यों के आय के साधन इतने कम होते हैं कि यदि वे सघ सरकार को अपनी आय में से अशदान देने लगे तो उनकी स्थिति और कमजोर हो जाएगी। इन्हीं सब बातों को देखते हुए राज्य सरकारों की ओर से सघ सरकार को आर्थिक अशदान देने की विधि न कहीं सफल हुई न लोकप्रिय।

इस सम्पूर्ण विवरण से स्पष्ट है कि सघीय शासन प्रणाली में वित्त व्यवस्था का कार्य निश्चित ही बड़ा कठिन कार्य है। यदि सघ सरकार और राज्य सरकारें एक दूसरे के सहयोग से कार्य करती हैं तो ये कठिनाइयाँ बहुत हद तक समाप्त हो सकती हैं।

सघीय राजस्व के सिद्धान्त

(The Principles of Federal Finance)

सघीय वित्त व्यवस्था से सम्बन्धित पूर्ववर्ती वर्णन में प्रसंगानुसार सघीय वित्त सिद्धान्त का विवेचन यत्र-तत्र हुआ है। सघीय राज्य के अन्तर्गत सघ और राज्य के वित्तीय सम्बन्धों को बनाये रखने के लिए कुछ सिद्धान्तों पर आधरण करना आवश्यक है। ये मुख्यतः पाँच सिद्धान्त हैं—

(1) स्वतन्त्रता का सिद्धान्त (The Principle of Freedom)

(2) एकरूपता का सिद्धान्त (The Principle of Uniformity)

(3) पर्याप्तता और लोभ का सिद्धान्त (The Principle of Adequacy and Elasticity)

(4) प्रशासकीय मितव्ययिता अथवा कार्यकुशलता का सिद्धान्त (The Principle of Administrative Economy or Efficiency)

(5) हस्तान्तरणों का सिद्धान्त (The Principle of Transferences)

(1) स्वतंत्रता का सिद्धान्त (The Principle of Freedom)

सभी वित्त व्यवस्था का पहला महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि सभ में सम्मिलित होने वाली प्रत्येक इकाई अपने आर्थिक क्षेत्र में स्वतंत्र होनी चाहिए अर्थात् अपने आय और व्यय के स्वतन्त्र साधन और क्षेत्र होने चाहिए। सभ की प्रति इकाई अपनी इच्छानुसार कर लगाने, ऋण उगाहने और आय को व्यय करने में पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए।

विभिन्न देशों की सभी वित्त व्यवस्थाओं पर दृष्टिपात करने से स्पष्ट होता है कि स्वतन्त्रता के इस सिद्धान्त पर यथासम्भव आधरण करने की चेष्टा की गई है। उदाहरणार्थ भारत में आय कर केन्द्रीय सरकार के क्षेत्र का विषय है जिसमें राज्य हस्तक्षेप नहीं कर सकते और मनोरंजन कर राज्य की आय के साधन हैं जिनमें केन्द्रीय सरकार हस्तक्षेप नहीं कर सकती। व्यवहार में सम्पूर्ण स्वतन्त्रता न पाई जाती है और न ही सम्भव है क्योंकि हर राज्य सरकार को सभ सरकार पर अनेक मामलों में निर्भर रहना पड़ता है। इसके दो प्रमुख कारण हैं—

(क) अधिकांश सभ सरकार अपने लिए आय के अधिक खोल रख लेती है और वे भी ऐसे जो बड़े महत्वपूर्ण और अधिक लक्ष्यपूर्ण होते हैं एवं

(ख) सभ सरकार आय के कुछ ऐसे स्रोतों को अपने पास रखती है जिनको विभाजित नहीं किया जा सकता और उनकी आय में से एक निश्चित प्रतिशत राज्य को दे देती है। सभ पर राज्यों की निर्भरता का एक कारण और है यह यह कि राज्यों के आय के साधन पर्याप्त न होने से विशेष परिस्थितियों में राज्यों को सभ की आर्थिक सहायता प्राप्त होती रहती है। आज के बढ़ते हुए कल्याणकारी कार्यों की पूर्ति के लिए एक प्रकार से राज्यों की आर्थिक सहायता के लिए केन्द्रीय सरकार का मुँह ठाकना पड़ता है। उदाहरण के लिए भारत में राज्य सरकारें प्रतिवर्ष बड़ी मात्रा में केन्द्रीय सरकार से ऋण और आर्थिक अनुदान प्राप्त करती हैं।

(2) एकसूत्रता का सिद्धान्त (The Principle of Uniformity)

सभी वित्त व्यवस्था का दूसरा महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक इकाई सभ सरकार की किसी सामान्य महत्व वाले भार को सहन करने में समानता के आधार पर अपना अपना अंशदान दे। दूसरे शब्दों में सरकार अपनी वित्तीय नीतियों का संचालन इस प्रकार करे कि सदस्य राज्यों के प्रति उसके व्यवहार में एकसूत्रता दिखाई दे। सभ सरकार द्वारा लगाये गये करों का भुगतान करने के लिये किसी राज्य विशेष के व्यक्तियों को अन्य राज्यों के व्यक्तियों की तुलना में कुछ विशेष रियायतें न दी जाएँ बल्कि सभी नागरिकों के साथ समान व्यवहार किया जाये।

सभी वित्त व्यवस्था का एक उत्तम सिद्धान्त होते हुए व्यवहार में इस सिद्धान्त का पूर्ण पालन सम्भव नहीं है। समानता स्थापित करना इतने लक्ष्य सम्भव नहीं होता क्योंकि देश के समस्त राज्यों की जनसंख्या और आर्थिक स्थिति में समानता नहीं पाई जाती। सभ की इकाई के पास साधन नहीं होने से और उनके व्ययों में समानता न होने से राजकोषीय नीति में संतुलन स्थापित करना असम्भव प्रतीत होता है। कठिण सीमाओं के होते हुये सभ सरकार को राजकोषीय गतिविधियों के समय यथासम्भव समानता के सिद्धान्त को अवश्य ध्यान में रखना चाहिए।

(3) पर्याप्तता तथा लोच का सिद्धान्त (The Principle of Adequacy & Elasticity)

इस सिद्धान्त का अभिप्राय यह है कि प्रत्येक सरकार को सीधे जाने वाले सभ उन कार्यों के लिए पर्याप्त होने चाहिए जिन्हें पूरा करना है। सभी राज्य की इकाई को आय प्राप्त करने के इतने साधन मिलने चाहिए कि वे न केवल अपनी वर्तमान आवश्यकताओं को पूरा कर सकें बल्कि भावी आवश्यकताओं को पूरा करने में समर्थ हों। आय के साधन पर्याप्त लोचपूर्ण होने चाहिए ताकि आवश्यकताओं के बढ़ने के साथ और सकटकालीन स्थितियों में विभिन्न इकाइयों अपनी आय में वृद्धि कर सकें।

पर्याप्तता और लोभ के इस सिद्धान्त का सिद्धान्तिक महत्त्व अधिक रह गया है क्योंकि व्यवहार में परिस्थितियों वित्तुल इसके विपरीत पाई जाती है। होता यही है कि राज्यों अथवा इकाइयों को ऐसे कार्य सौंपे जाते हैं जिनमें अधिकाधिक व्यय की आवश्यकता होती है। इन कार्यों में उनके व्यय इतनी तेजी से बढ़ते हैं कि उनकी आय उन कार्यों के लिए शीघ्र ही अपर्याप्त हो जाती है। दूसरी ओर सघ सरकार के पास साधारणतः ऐसे कार्य रहते हैं जिनमें सामान्य काल में न्यूनधिक रूप में स्थिर व्यय की आवश्यकता होती है, किन्तु युद्ध काल में अथवा विशाल पैमाने के आर्थिक नियोजन के समय उनमें भारी व्यय करने पड़ते हैं पर उनके आय-स्रोत इतने लोचदार होते हैं कि वह पर्याप्त मात्रा में आय को आवश्यकतानुसार बढ़ाने में सक्षम हो जाती है। भारत में यही स्थिति पाई जाती है। यहाँ राज्य सरकारों के पास शिक्षा, आन्तरिक शान्ति, सामाजिक सेवाएँ आदि ऐसी मर्दे हैं जिन पर प्रत्येक वर्ष देश की बढ़ती हुई जनसंख्या के साथ-साथ व्यय बढ़ता जा रहा है लेकिन सरकार के आय स्रोतों से प्राप्त होने वाली आय में कोई वृद्धि नहीं हुई है। दूसरी ओर केन्द्रीय सरकार के हाथ में पर्याप्त लोचपूर्ण आय स्रोत है। इस स्थिति का यह स्वाभाविक परिणाम है कि अपनी कठिनाइयों के समय राज्य सरकारों को आय देना, आर्थिक सहायता अथवा आर्थिक ऋण के लिए केन्द्रीय सरकार का मुँह ताकना पड़ता है।

उक्त समस्या को ध्यान में रखते हुए न्यायसंगत यही है कि विभिन्न सरकारों में आय के स्रोतों का विभाजन इस ढंग से हो कि—

(क) केन्द्रीय सरकार को आय के ऐसे स्रोत मिले जिनसे वह अपनी साधारण परिस्थितियों में पर्याप्त आय प्राप्त करते हुए भविष्य के लिए भी कुछ बचा सके

(ख) राज्य सरकारों को भी आय के ऐसे स्रोत दिए जाएँ कि वे भी साधारण परिस्थितियों में अपने कार्यों को पूरा कर सकें और भविष्य में भी आवश्यकतानुसार उनसे अतिरिक्त आय प्राप्त कर सकें, एवं

(ग) सरकारी वित्तीय ढोंचा इस ढंग का हो कि आवश्यकतानुसार साधनों में पुन वितरण था उलट-फेर सम्भव हो सके।

(4) प्रशासकीय मितव्ययिता या कार्यकुशलता का सिद्धान्त (Principle of Administrative Economy or Efficiency)

सधीय वित्त व्यवस्था का अन्तिम किन्तु बहुत महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि प्रशासन में उच्च स्तर की कुशलता हो। संक्षेप में प्रशासन ऐसा हो कि करदाताओं के हितों की सुरक्षा होती रहे और करों की चोरी न हो। करों के संग्रह में अधिक से अधिक प्रशासनिक क्षमता प्राप्त की जाए और व्यय में मितव्ययिता प्राप्त की जाए। प्रशासन का उद्योग और व्यापार पर ऐसा प्रभाव पड़े कि वे निरन्तर प्रोत्साहित हों। जो कर अन्तर्राज्यीय चरित्र के हों, उनका प्रबन्ध सरकार करे और स्थानीय महत्त्व के करों की व्यवस्था राज्य सरकारों द्वारा की जाए। इसके अतिरिक्त विभिन्न इकाइयों पर कर लगाए जाएँ कि उनका अन्य इकाइयों के लोगों पर विपरीत प्रभाव न पड़े। यह आवश्यक है कि जो राज्य जिस कर को लगाए और वसूल करे, वही राज्य उस प्राप्त आय को व्यय भी करे, नहीं तो प्रबन्ध में कुशलता नहीं आ सकेगी क्योंकि केवल व्यय करने वाले राज्य अन्य राज्यों द्वारा कमाई हुई आय को लापरवाही के साथ व्यय कर सकता है। संक्षेप में, साधनों का सध की विभिन्न इकाइयों के मध्य इस तरह वितरण होना चाहिए कि अधिकतम प्रशासनिक क्षमता और मितव्ययिता उपलब्ध हो सके। हमारे देश में प्रति वर्ष लगभग 200-300 करोड़ रुपये के करों की चोरी होती है। यदि करों की यह चोरी रुक जाए तो वर्तमान करों की संख्या कम हो सकती है और देश में नागरिकों को राहत मिल सकती है। वर्तमान करों से इतनी आय हो सकती है कि अनेक कार्य सफलतापूर्वक हो सकें।

यदि उपरोक्त सिद्धान्तों के अनुसार साधनों का विभाजन होकर सधीय वित्त व्यवस्था चलती रहे तो प्रत्येक सरकार स्वावलम्बी होकर अपनी कर-प्रणाली को अपनी आवश्यकताओं के अनुकूल बनाने का प्रयत्न कर सकती है। काम में दूसरे का हस्तक्षेप न होने से उस कार्य को अधिक कुशलता और दायित्व के साथ पूरा किया जा सकता है पर व्यवहार में स्रोतों का इन सिद्धान्तों के अनुसार आदर्श विभाजन करना कठिन ही होता है। समवर्ती स्रोतों के कारण सरकारों के बीच प्रायः मतभेद होते हुए देखे गए हैं। इसीलिए संधिधान में, सघ सरकार व राज्य सरकारों के झगड़ों को निपटाने के लिए निश्चित धाराएँ

होती है। राष्ट्रों में इन झगड़ों का घीका न आने देने के उद्देश्य से ऐसा प्रवन्ध रहता है कि केन्द्रीय सरकार कर के रूप, विधि और कर की व्यवस्था के सम्बन्ध में सामान्य शर्तें या ढाँचे का निर्धारण कर देती है और राज्य सरकारें उसी के अन्दर नियम बनाती हैं व कर लगाती हैं।

(5) हस्तान्तरणों का सिद्धान्त (The Principle of Transferences)

संप्रोक्त चार सिद्धान्तों के अतिरिक्त हस्तान्तरण का सिद्धान्त भी प्रतिपादित किया गया है। संघीय राजस्व के सिद्धान्तों की व्याख्या करने वाले अर्थशास्त्रियों में महत्त्वपूर्ण डॉ. बी. आर. मिश्रा का मत है कि सभी नागरिकों के लिए एक न्यूनतम स्तर स्थापित करने की दृष्टि से यह आवश्यक है कि घनी राज्यों से घन एकत्र करके निर्धन राज्यों में वितरित किया जाए। उनकी के शब्दों में, "सघ और राज्यों में साधनों का आदर्श विभाजन विभिन्न राज्यों में रहने वाले व्यक्तियों के लिए 'राष्ट्रीय न्यूनतम' के सिद्धान्त पर अव्यारित होना चाहिए। संघीय राज्य में ऐसा करना घनी क्षेत्रों से निर्धन क्षेत्रों को वित्त का हस्तान्तरण करके सम्भव हो सकता है। इन हस्तान्तरणों का आधारभूत कारण राज्यों की आयों की अन्तर्राष्ट्रीय असमानताओं को दूर करना है।" डॉ. मिश्रा ने आगे लिखा है—“यह राष्ट्रीय तथ्य याद रखने योग्य है कि विभिन्न राज्यों के बीच आय की गम्भीर असमानता का होना राष्ट्रीय समृद्धि के हित में नहीं है। राजस्व की क्रियाओं का प्रयोग हस्तान्तरण की बुद्धिमत्तापूर्ण नीति का पालन करके आय की इन विषमताओं को छीक कर सकता है।”

डॉ. मिश्रा ने हस्तान्तरण के सिद्धान्त की वकालत करते समय यह ध्यान में रखा है कि जब एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्रों में साधनों के हस्तान्तरण का प्रयत्न किया जाता है तो राज्यों में गम्भीर झगड़े होने लगते हैं। डॉ. मिश्रा ने इस स्थिति को बड़ा दुर्भाग्यपूर्ण बताया है कि लोग सम्पूर्ण राष्ट्र के हित पर विचार करने के बजाय राज्य की कुत्रिम सीमाओं के सम्बन्ध में सोचते हैं। उन्होंने कहा है कि “भारत में राज्यों का वित्तीय इतिहास यह बताता है कि प्रत्येक नये बन्दोबस्त के समय राज्यों के बीच गम्भीर ईर्ष्या उत्पन्न हुई थी। संघ राज्य के किसी अच्छी नीति का उद्देश्य लोगों को एक 'राष्ट्रीय न्यूनतम' (National Minimum) कार्यक्रम देने का होना चाहिए, चाहे लोग एक राज्य में रहते हो या दूसरे में।” डॉ. मिश्रा ने यह स्वीकार किया कि हस्तान्तरण की नीति को कार्यरूप देना सरल नहीं है। उनके अनुसार “संघीय सरकार को राज्यों के बीच प्राकृतिक दशाओं या जनसंख्या के कारण उत्पन्न होने वाली विषमताओं को दूर करने के लिए स्वयं प्रयत्न करना चाहिए। इस प्रकार निर्धन क्षेत्र प्राकृतिक साधनों की कमी, अधिक जनसंख्या या भूजोगत साधनों की कमी के कारण, विशेष ध्यान दिए जाने के योग्य हैं। सामाजिक विषाद के अतिरिक्त संघीय सरकार के लिए आर्थिक कारणों से भी विभिन्न राज्यों के बीच भेदभाव करने का उचित एवं स्पष्ट कारण है। अप्रत्यक्ष करों का भार निर्धन लोगों पर ही सबसे अधिक पड़ता है।” भारत में इसी सन्दर्भ में केन्द्रीय सरकार ने सरकारिया आयोय की नियुक्ति की थी।

डॉ. मिश्रा के अनुसार, “अन्तिम रूप से साधनों का विभाजन एक अत्यन्त कठिन कार्य है और इस पर विभिन्न लोगों के विभिन्न विचार हैं। यह दावा किया जाता है कि एक योजना द्वारा योजना से अधिक अच्छी है। मेरी अपनी अत्यन्त विभिन्न राय यह है कि बुद्धिमत्तापूर्ण आलोचना करने के लिए अर्थशास्त्र और राजनीतिशास्त्र के गहन अध्ययन की आवश्यकता है। वित्त अधिकारी के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण सिद्धान्त जिसके अनुसार उसे आदर्श रूप में साधनों का वितरण करना चाहिए यह है कि वह राष्ट्रीय न्यूनतम स्थिति को प्राप्त करने के लिए साधनों को घनी से निर्धन राज्यों में हस्तान्तरण करे।” उन्होंने भारत को इस व्यवहार में लाने की बड़ी विद्वतापूर्ण वकालत की है। इसे व्यवहार में लाने के लिए निम्नलिखित तथ्यों को ध्यान में रखना चाहिए—

- (i) राज्य की वित्तीय स्थिति, (ii) प्राकृतिक साधन (iii) जलवायु व विकास (iv) जनसंख्या एवं (v) राज्य के आर्थिक विकास की अवस्था।

आर्थिक विकास व संघीय वित्त-व्यवस्था

आधुनिक समय में आर्थिक नियोजन को आर्थिक विकास का एक यन्त्र स्वीकार किया गया है व आर्थिक विकास सभी विकासशील सघों की एक प्राथमिक आवश्यकता है। सीमित साधनों से न्यूनतम समय में तीव्र आर्थिक विकास सभी विकासशील सघों का उद्देश्य है। द्वितीय विश्व युद्ध के पूर्व आर्थिक

नियोजन का इतना प्रचलन नहीं था न ही सघ सरकार का आर्थिक विकास के लिए इतना उत्तरदायित्व था किन्तु अब सभी सघीय व्यवस्थाओं में आर्थिक विकास को सघ सरकार का एक आवश्यक कार्य माना गया है।

आर्थिक विकास के लिए पूरे देश में आर्थिक नियोजन की आवश्यकता होती है। एक सघीय व्यवस्था में राज्य सरकारों को अपने स्तर पर आर्थिक नियोजन करने की स्वतन्त्रता होती है, किन्तु उनका आर्थिक नियोजन वृहत् राष्ट्रीय हित के अनुकूल है या नहीं व विभिन्न राज्यों की नियोजन व्यवस्था में सामंजस्य है या नहीं यह देखने के लिए केन्द्र सरकार को एक समन्वयकर्ता का कार्य करना पड़ता है।

यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि ऐसी व्यवस्था में केन्द्र सरकार का राज्य सरकारों की तुलना में अधिक महत्त्व है व राज्य सरकारों की निर्भरता केन्द्र सरकार पर बढ़ती है। प्राचीन समय में जब राज्य सरकारों को वित्तीय स्वतन्त्रता अधिक थी, उस समय सघ सरकार को आर्थिक विकास का जटिल कार्य नहीं करना पड़ता था। आपुनिक सघ व्यवस्थाओं व प्राचीन राष व्यवस्थाओं में बहुत अन्तर है। तीव्र आर्थिक परिवर्तन ने, जैसे—तीव्र औद्योगीकरण, शहरीकरण, तकनीकी विकास आदि ने सम्पूर्ण आर्थिक संरचना को बदल दिया है। यह निश्चित है कि यदि थोड़े समय में तीव्र औद्योगीकरण व आर्थिक विकास करने का उद्देश्य प्राप्त करना है, तो एक निर्धारित आर्थिक अनुशासन के अनुसरण की आवश्यकता है। यह अनुशासन एक सघीय वित्त व्यवस्था में केन्द्र सरकार ही प्रदान कर सकती है। राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन के लिए एक सशक्त व प्रभावशाली केन्द्र सरकार की आवश्यकता है।

आर्थिक नियोजन का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य यह है कि आर्थिक नियोजन से हुई राष्ट्रीय आय की वृद्धि का वितरण समान हो। देश में क्षेत्रीय असमानताएँ न्यूनतम हो जाएँ इसके लिए साधनों के पुनर्वितरण की आवश्यकता होती है। 'वर्तमान परिस्थितियों के सन्दर्भ में आवश्यकता यह है कि राज्यों की स्वतन्त्रता को बढ़ावा न देकर केन्द्र व राज्य सरकारों के मध्य सहयोग बढ़ाया जाए।'

आर्थिक नियोजन के अन्तर्गत धालू किए गए कार्यक्रमों को चाहे जिस सस्था के द्वारा वित्त सुविधा प्रदान की जाए किन्तु उनके प्रशासन का कार्य उसी सस्था को दिया जाना चाहिए जो उसके प्रशासन के लिए सर्वाधिक कार्यकुशल हो। तात्पर्य यह है कि यह आवश्यक नहीं है कि जो सस्था वित्त प्रदान कर रही है उसी का उस पर प्रशासन भी हो। वस्तुतः केन्द्र व राज्य सरकारों के मध्य किसी अनापस्यक बिन्दु पर वैमनस्य उपस्थित नहीं होना चाहिए। सहयोग की भावना से यदि कार्य किया जाएगा तब तो आर्थिक नियोजन के सभी कार्यक्रम सफल हो पाएँगे अन्यथा नहीं। सघ के एक सयुक्त परिवार की भाँति कार्य करना चाहिए व केन्द्र को परिवार के 'मुखिया' की भाँति कार्य करना चाहिए जिसका कार्य अपने सदस्यों की आवश्यकताओं को पूरा करना होता है। आर्थिक विकास के लिए साधन-संग्रह व दुसाध्य कार्य केन्द्र सरकार राज्य सरकारों की तुलना में अधिक कुशलता से कर रही है। विकास कार्य के लिए साधन-संग्रह के साथ-साथ विकास कार्यों के क्रियान्वयन की समस्या है। केन्द्र सरकार राज्य सरकारों को विकास कार्यों के लिए वित्त प्रदान करती है। विकास कार्यों को क्रियान्वित कर उन्हें सफल बनाने का काम राज्य सरकारों का होता है। आवश्यकता यह है कि दोनों सरकारें एक-दूसरे से सहयोग करें ताकि आर्थिक नियोजन सफल हो सके।

विकसित और विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं के लिए राजकोषीय नीति: प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कराधान, ऋण एवं वित्त-व्यवस्था द्वारा साधन-गतिशीलता के पक्ष में तर्क और सम्भावनाएँ

(Fiscal Policy for Developed and Developing Economies : Arguments
and Prospects for Resource Mobilisation by Direct and
Indirect Taxation, Borrowing and Financing)

अर्थव्यवस्था का विकास एक अत्यन्त जटिल प्रक्रिया है। यह अनेक प्रकार के नैतिक और मानवीय घटकों के अन्तर्सम्बन्धों एवं व्यवहार का परिणाम होता है। यही कारण है कि अविकसित या अल्प-विकसित या विकासशील अर्थव्यवस्थाओं का अन्तर् रूप बदल करना और उनके लक्षणों का उल्लेख करना बहुत कठिन है।

आर्थिक विकास आय की मात्रा अथवा लोगों के रहन-सहन के स्तर द्वारा मापा जाता है जोकि मुख्यतः प्राकृतिक एवं मानवीय साधनों के उपयोग औरोगीकरण राजकोषीय प्रयत्नों एवं पूँजी-निर्माण की दर पर निर्भर करता है। विकसित अर्थ-व्यवस्थाओं में ये सब अपने अनुकूलतम या लगभग अनुकूलतम स्तर पर होते हैं और जिन जीवन सुख तथा समृद्धि का अनुभव करता है। ऐसी दशाओं में आय बढ़ाने अथवा पूँजी-निर्माण में वृद्धि करने के लिए किन्हीं विशिष्ट प्रयत्नों की आवश्यकता नहीं होती। इसके विपरीत विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में अमेरिकी पश्चिमी यूरोप आस्ट्रेलिया आदि विकसित देशों की तुलना में प्रति व्यक्ति आय उपयोग और बचत बहुत कम होती है क्योंकि प्राकृतिक और मानवीय सन्धों का समुचित उपयोग नहीं हो पाता अतः इनमें वृद्धि करने के लिए विशेष प्रयत्नों की आवश्यकता होती है।

विकसित अर्थव्यवस्थाओं के ज्ञान के सम्बन्ध में इतनी कठिनाई पैदा नहीं होती जितनी विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के सम्बन्ध में। विकासशील व्यवस्था की कोई उतम परिभाषा देना अत्यन्त कठिन है। जिन अर्थशास्त्रियों ने विकासशील देशों की परिभाषाएँ देने की चेष्टा की है उन्होंने अपनी परिभाषाओं में विकासशील क्षेत्रों की उन्हीं विशेषताओं को गिनाया है जो उनके दृष्टिकोण से प्रमुख हैं। यहाँ प्रमुख परिभाषाओं का उल्लेख निम्न प्रकार है—

समुक्त राष्ट्र के कुछ सदस्यों के अनुसार अर्द्ध-विकसित देश वह है जिसमें प्रति व्यक्ति वास्तविक आय अमेरिकी कनाडा आस्ट्रेलिया और पश्चिमी यूरोपीय देशों के प्रति व्यक्ति आय से कम हो। इस अर्थ में अर्द्ध-विकसित देश और निर्धन देश पर्यायवाची शब्द है। यह परिभाषा विकसित और अर्द्ध-विकसित देशों की सीमा निर्धारण के लिए आधार प्रदान करती है किन्तु यह सखीर्ण है। केवल प्रति व्यक्ति आय ही किसी क्षेत्र के आर्थिक विकास का निदेशक नहीं हो सकती। एक देश में प्रति व्यक्ति आय कम हो सकती है पर वह देश विकसित हो सकता है क्योंकि यह सम्भव है कि उस देश में साधन कम हों और उनका पूर्ण विद्योहन हो गया हो।

योजना आयोग के अनुसार—“एक अर्द्ध-विकसित देश वह देश है जहाँ एक तरफ मानवीय शक्तियों का प्रयोग नहीं हुआ हो या कम हुआ हो और दूसरी तरफ प्राकृतिक साधनों का उपयोग नहीं हुआ हो।”

यह परिभाषा प्रथम परिभाषा की तुलना में अधिक उपयुक्त है किन्तु अपने में पूर्ण नहीं मानी जा सकती है। इस परिभाषा में प्राकृतिक साधनों के शोषण की ओर संकेत है किन्तु उनका शोषण क्यों नहीं हो सका, यह नहीं बताया गया है। आर्थिक मंदी की स्थिति में किसी देश में, चाहे वह कितना पूर्ण विकसित क्यों न हो मानवीय शक्तियों का और प्राकृतिक साधनों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया जा सकता है किन्तु केवल इसी कारण उसे विकासशील क्षेत्र की श्रेणी में नहीं रखा जा सकता है।

प्रो. जेकोब वाइनर के अनुसार, “एक अर्द्ध-विकसित देश वह है जहाँ अधिक पूँजी श्रम शक्ति या उपलब्ध प्राकृतिक साधनों अथवा इन सभी के उपयोग करने की पर्याप्त सम्भावना है ताकि वर्तमान जनसंख्या के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा किया जा सके और यदि प्रति व्यक्ति आय पहले से अधिक हो तो रहन-सहन के स्तर को कम किए बिना अधिक जनसंख्या का जीवन-निर्वाह किया जा सके।”

प्रो. जेकोब वाइनर द्वारा इंगित विशेषताओं के अतिरिक्त यह देखा जाता है कि अर्द्ध-विकसित देशों में रहन-सहन के स्तरों को ऊँचा उठाने और विकास करने की तत्परता रहती है। यदि इन तत्त्वों को परिभाषा में सम्मिलित कर लिया जाए तो यह परिभाषा उपयुक्त कही जा सकती है।

उक्त सभी परिभाषाओं से अर्द्ध-विकसित अर्थव्यवस्थाओं के निम्नलिखित लक्षणों का संकेत मिलता है—

(क) विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में प्रति व्यक्ति आय विकसित अर्थव्यवस्थाओं की अपेक्षा कम होती है।

(ख) विकासशील देशों में केन्द्रीय समस्या वहाँ की व्यापक निर्धनता है जो उनके विकास के निम्न स्तर का कारण और परिणाम दोनों ही है।

(ग) विकासशील देशों में व्यापक निर्धनता का कारण प्राकृतिक साधनों का अभाव नहीं बल्कि उत्पादन की पुरानी विधियों का प्रयोग और अनुपयुक्त सामाजिक संगठन है। यदि नई विधियों का प्रयोग किया जाए और सत्कारमक ढाँचे में परिवर्तन कर दिए जाएँ तो विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में प्रति व्यक्ति आय बढ़ने की पूरी सम्भावना है। यदि जनसंख्या तीव्र गति से बढ़ती है तब प्रति व्यक्ति वार्षिक आय में कमी हुए बिना आर्थिक जनसंख्या का भरण-पोषण किया जा सकता है।

वस्तुतः दुनिया में जितने भी विकासशील देश हैं उन सभी की सम्मिलित ढंग से एक प्रकार की विशेषताएँ बताया जा सकता है क्योंकि अलग-अलग देशों की आर्थिक, सामाजिक, औद्योगिक एवं कृषि सम्बन्धी अवस्थाएँ व प्रवृत्तियाँ अलग-अलग हैं। इन देशों में विकास की पद्धतियाँ, गतिरियाँ, जनसंख्या की विशेषताएँ व आन्तरिक परिस्थितियाँ भिन्न-भिन्न हैं। इन भिन्नताओं और भेदों के बावजूद अधिकांश परिस्थितियों में एक बड़ी मात्रा तक उनकी विशेषताओं में एकता व समानता पाई जाती है। इन्हीं विशेषताओं के आधार पर हम विकासशील अर्थव्यवस्थाओं को गली प्रकार पहचान सकते हैं। ये इस प्रकार हैं—(1) राष्ट्रीय आय का निम्न स्तर, (2) अप्रयुक्त प्राकृतिक साधन, (3) निर्यात पर निर्भरता, (4) साधनों में असन्तुलन, (5) कृषि पर अत्यधिक निर्भरता (6) जनसंख्या की अधिकता और विकसित देशों की तुलना में उनका तीव्र गति से बढ़ना (7) कृषि का जीवन-निर्वाह स्तर और रोपण अवस्था में होना, ग्रामीण अल्प-रोजगार की स्थिति एवं बेकारी, (8) लोगों में यान्त्रिक ज्ञान की कमी (9) प्रशासन का कार्यकुशल न होना (10) व्यापक आर्थिक विषमता आदि।

जहाँ तक विकसित अर्थव्यवस्थाओं का प्रश्न है वह विवादार्थक नहीं है। विकसित अर्थव्यवस्थाओं में कृषि, उद्योग और यातायात के साधनों का समुचित विकास होता है। उत्पादन के

क्षेत्र में यन्त्रो, विद्युत और आधुनिकतम पद्धतियों का प्रयोग होने लगता है और प्राथमिक शिक्षा प्रत्येक व्यक्ति को सुलभ होने लगती है। विकसित देशों को पूँजी, प्राथमिक ज्ञान और कच्ची सामग्री के लिए अन्य देशों पर निर्भर नहीं रहना पड़ता। वस्तुतः ये देश पूँजी निर्मित माल और प्राथमिक कौशल को अन्य देशों को निर्यात करते हैं। कुछ देश कच्ची सामग्री और खाद्य-पदार्थों, रुई, कोयला आदि इतनी अधिक मात्रा में उपभ्रज करते हैं कि उनका एक महत्वपूर्ण भाग अन्य देशों को सहायता के रूप में देना पड़ता है। इनका यह स्वाभाविक परिणाम होता है कि विकसित देश की अर्थव्यवस्था बहुत सबल होती है और प्रति व्यक्ति आय का स्तर काफी ऊँचा होने के कारण जनता का भौतिक जीवन अधिक संपन्न और सुखी होता है।

विकसित और विकासशील दोनों अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति महत्वपूर्ण और निर्णायक भाग अदा करती है। इन दोनों अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति के क्या प्रमुख उद्देश्य होते हैं इन्हें अग्रिम पंक्तियों में स्पष्ट करेंगे।

विकसित अर्थव्यवस्था में राजकोषीय नीति के उद्देश्य

(Objectives of Fiscal Policy in Developed Economies)

कीन्स के आर्थिक विवेचन ने तथ्य को स्पष्ट कर दिया है कि सरकारी वित्त द्वारा आर्थिक क्रियाओं के स्तर को इच्छित सीमा तक प्रभावित किया जा सकता है। प्रभावकारी माँग के स्तर को बढ़ा कर या घटा कर आर्थिक क्रियाओं के स्तर को अनुकूलतम सीमा पर बनाए रखा जा सकता है। विकसित राष्ट्रों में सरकारी वित्त नीति के विकास का कारण कीन्स का उक्त आर्थिक विवेचन है। इस नीति में अन्तर्निहित सिद्धान्त यह है कि सरकार के आय-व्यय कार्यक्रमों का समायोजन ऐसा किया जाना चाहिए कि एक ऊँचे स्तर की स्थायी आर्थिक स्थिति का निर्माण किया जा सके।

1. सरकार की वित्त-नीति या राजकोषीय नीति का प्रमुख उद्देश्य 'विनियोजन' के स्तर को अधिक से अधिक बढ़ाना है किन्तु विनियोजन का यह स्तर इतना अधिक नहीं होना चाहिए कि उपभोग की वस्तुओं की उत्पादन क्षमता और अधिकतम उपभोग की प्रवृत्ति से विनियोजन का स्तर अधिक हो जाए।

उत्पादन क्षमता उपयुक्त रहती है और उत्पादन विरने की स्थिति में नहीं आता है, तब तक न केवल अधिक विनियोजन, बिना प्रति व्यक्ति उपभोग या सम्पूर्ण उपभोग में कमी किए बिना किया जा सकता है, बल्कि इस स्थिति में अधिक उपभोग की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन दिया जाना आवश्यक हो जाता है।

जहाँ तक विकसित राष्ट्रों का प्रश्न है उनमें विनियोजन का कार्य प्रभावकारी माँग के प्रभाव को, उत्पादन क्षमता में वृद्धि - जनाह से अधिक बढ़ाया होता है। ऐसे सरकारी उद्योगों को प्रोत्साहन दिया जाता है जो निजी उद्योगों के साथ किसी प्रकार की प्रतिस्पर्धा नहीं करते हैं। प्रभावकारी माँग के स्तर को बनाए रखना और आवश्यकतानुसार इसमें वृद्धि करती जाना विकसित राष्ट्रों की राजकोषीय वित्त नीति का मूल उद्देश्य होगा।

2. जहाँ तक रोजगार का प्रश्न है विकसित राष्ट्रों में गुप्त बेरोजगारी की स्थिति नहीं होती। अतः वहाँ अनिच्छाकारी बेरोजगारी पाई जाती है। रोजगार की स्थिति वहाँ होते हुए कतिपय लोग काम के प्रति या रोजगार के प्रति अनिच्छा रखते हैं। जहाँ तक गुप्त बेरोजगारी का प्रश्न है, यह स्थिति विकासशील राष्ट्रों में पाई जाती है और उसका मूल कारण उत्पादन के आवश्यक साधनों का अभाव है, किन्तु विकसित राष्ट्रों में पाई जाने वाली अनिच्छाकारी रोजगार की प्रवृत्ति प्रभावकारी माँग के उत्तार-चढ़ाव के कारण पाई जाती है। अतः विकसित राष्ट्रों में बेरोजगारी की इस प्रवृत्ति को समाप्त करने के लिए और पूर्ण रोजगार की स्थिति को स्थायित्व प्रदान करने के लिए यह आवश्यक है कि उसकी राजकोषीय वित्त नीति इस प्रकार की हो कि प्रभावकारी माँग में उत्तार-चढ़ावों को रोका जा सके। इस प्रकार विकसित राष्ट्रों में सरकारी वित्त नीति का दूसरा बड़ा उद्देश्य मुद्रा की प्रभावकारी माँग में उत्तार-चढ़ाव को रोकना है।

3. विकसित राष्ट्रों में बचत की मात्रा होती है और बचत की तुलना में उपभोग की प्रवृत्ति कम पाई जाती है। आय में अधिक वृद्धि हो जाने पर वृद्धि की तुलना में उपभोग की मात्रा में कम वृद्धि होती है। परिणाम यह होता है कि उपभोग में कमी हो जाने से विनियोजन का स्तर कम हो जाता है जिससे आय का स्तर गिर जाता है। परिणामस्वरूप उनकी आर्थिक स्थिति जड़वत् बन जाती है अथवा उनकी आर्थिक स्थिति में गतिशीलता समाप्त हो जाती है। पूर्ण रोजगार का सन्तुलन बिगड़ जाता है, उत्पादन के साधन अप्रयुक्त रहते हैं, बेरोजगारी बढ़ने लगती है और उत्पादन क्षमता और आय में वृद्धि के बीच जो सन्तुलन ये देश कायम कर पाते हैं वह बिगड़ जाता है। अतः यह आवश्यक है कि वित्त नीति इस प्रकार की हो कि उपभोग का स्तर न गिर सके। यह तभी सम्भव हो सकता है कि जब अधिक आय वाले वर्ग से आय का कुछ कम आय वाले वर्ग के व्यक्तियों की ओर हो। विकसित राष्ट्रों की राजकोषीय नीति का तीसरा बड़ा उद्देश्य अधिक आय वाले व्यक्तियों की ओर से कम आय वाले व्यक्तियों की ओर आय को मोड़ना होता है ताकि उत्पादन क्षमता के अनुरूप उपभोग प्रवृत्ति को कायम रखा जा सके।

4. सिम्थ, रिकार्डो, शुम्पीटर-हैरड-डोमर आदि अर्थशास्त्रियों का यह मत है कि विकसित राष्ट्रों की आर्थिक स्थिति अनिश्चित फाल तक तेज रफ्तार से नहीं बढ़ सकती। एक ऐसा बिन्दु उनकी आर्थिक स्थिति में अवश्यम्भावी है जिसके बाद इन देशों की आर्थिक स्थिति आगे नहीं बढ़ सकती है अपितु उसका अधोमुखी होना प्रायः निश्चित है। विकसित राष्ट्रों के लिए यह मन्दी की घेतावनी है और इस प्रकार की घेतावनी का परिणाम विकसित राष्ट्र 1930 की आर्थिक मन्दी के रूप में भुगत चुके हैं, जिसमें इन देशों की आर्थिक स्थिति छिन्न-भिन्न हो गई भौतिक नीति पूर्णतया असफल रही और परम्परागत भौतिक नीति के प्रत्येक उपाय या यन्त्र का प्रयोग करने के बावजूद स्थिति में कोई सुधार नहीं आ सका। ऐसी स्थिति में कीन्स जैसे अर्थशास्त्री ने इस मत का प्रतिपादन किया कि आर्थिक स्थिति में गतिशीलता लाने के लिए और भयंकर मन्दी से मुक्ति पाने के लिए बाजार की क्रियाओं पर भरोसा छोड़ना पड़ेगा और स्वयं सरकार अपने भारी विनियोजन के माध्यम से इस स्थिति पर नियन्त्रण कर सकती है। कीन्स के इस आर्थिक मत ने यह स्पष्ट किया कि विकसित राष्ट्रों को यदि भारी मन्दी से बचना है, यह तभी सम्भव है जबकि उनकी नीति स्वघातित बाजार क्रियाओं के प्रभाव पर पूर्ण आश्रित न होने की हो बल्कि उनकी नीति सरकारी आय-व्यय कार्यक्रमों द्वारा बाजार की अनिश्चितता पर नियन्त्रण पाने की हो, अतः विकसित राष्ट्रों में राजकोषीय नीति का एक और बड़ा उद्देश्य बाजार की स्वघातित क्रियाओं पर सरकारी आय-व्यय कार्यक्रमों द्वारा नियन्त्रण रखना है।

5. विकसित राष्ट्रों में प्रसिद्ध अर्थशास्त्री 'से' (Say) का यह सिद्धान्त कि 'पूर्ति अपनी माँग स्वयं पैदा करती है', लागू नहीं होता है। माँग पैदा करने के लिए या माँग को बनाए रखने के लिए उचित राजकोषीय नीति अपनाया जाना आवश्यक है। विकसित राष्ट्रों की राजकोषीय नीति के उद्देश्य के रूप में यह माना जाने लगा है कि पूर्ति अपनी माँग स्वयं पैदा नहीं करती है अपितु आवश्यकता के अनुसार उत्पादन क्षमता के साथ सन्तुलन बनाए रखने के लिए अधिक से अधिक विनियोजन सरकार के द्वारा किया जाना आवश्यक है। केवल निजी विनियोजन आर्थिक स्थिति में पूर्ण रोजगार की स्थिति और स्थायी सन्तुलन के स्तर को बनाए नहीं रख सकता है। निजी विनियोजन के पूरक के रूप में भारी मात्रा में सरकारी विनियोजन आवश्यक है। इसलिए राजकोषीय नीति का यह एक बड़ा उद्देश्य सरकारी विनियोजन की मात्रा को उचित दिशा देना है।

6. राजकोषीय नीति के प्रमुख अंगों के रूप में कर-नीति का बड़ा स्थान है। करारोपण का उद्देश्य मात्र राज्य के लिए मुद्रा के साधन जुटाना नहीं है, अपितु आर्थिक स्थिति में स्थायित्व और गतिशीलता प्रदान करना है। विकसित अर्थव्यवस्था में कर-नीति का उद्देश्य केवल बजट की कमियों को दूर करना नहीं है, बल्कि मुद्रा-स्फीति की स्थिति को दूर करना भी है अतः विकसित अर्थव्यवस्था में सरकारी वित्त नीति के एक बड़े उद्देश्य के रूप में उचित कर नीति का निर्माण करना है। उसके अतिरिक्त विकसित अर्थव्यवस्था में दीर्घकालीन और अल्पकालीन दोनों प्रकार के सन्तुलन को बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है कि सरकार की कर-नीति साख निर्माण नीति ऋण नीति, व्यय नीति, आय के साधन जुटाने सम्बन्धी नीतियों में परस्पर पूर्ण समन्वय हो। इसमें पूर्ण समन्वय रहने पर ही विकसित

अर्थव्यवस्थाओं का स्थायित्व सम्बन्धी बड़ा उद्देश्य पूरा हो सकता है। इसलिए विकसित राष्ट्रों की राजकोषीय नीति का प्रमुख उद्देश्य यह होता है कि सरकारी वित्त तन्त्र में वार नीति साख्य नीति व्यय नीति आदि में सभी दृष्टियों से पूर्ण समन्वय हो।

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति के उद्देश्य

(Objectives of Fiscal Policy in Underdeveloped Economies)

राजकोषीय नीति का प्रत्येक अर्थव्यवस्था में महत्त्वपूर्ण योगदान अविवादोत्पन्न है चाहे वह विकसित अर्थव्यवस्था हो या विकासशील लेकिन इसका अवश्य है कि इस नीति के उद्देश्य और स्वरूप आर्थिक विकास की विभिन्न अवस्थाओं के अनुसार अलग-अलग होते हैं क्योंकि विकसित और विकासशील अर्थव्यवस्थाओं की समस्याएँ अलग-अलग होती हैं। जैसा कहा जा चुका है कि विकसित अर्थव्यवस्थाओं की प्रमुख समस्या व्यापारिक चक्रों के परिवर्तन में स्थायित्व लाना होता है अतः ऐसी अर्थव्यवस्था में राजकोषीय नीति का महत्त्वपूर्ण उद्देश्य यही होता है कि व्यय को प्रोत्साहित करके प्रभावपूर्ण योग्य द्वारा व्यापारिक चक्रों के परिवर्तन में स्थायित्व लाया जाए। इसके विपरीत विकासशील अर्थव्यवस्थाओं की मौलिक आवश्यकता तीव्र प्रगति और सरसगात्मक परिवर्तन करना होता है अतः अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कार्य यह होता है कि वह पूँजी के निर्माण और पूँजी की गति बढ़ाने में सहायक बने ताकि देश में स्थायी वृद्धि (Stable Growth) की शक्तियों को प्रोत्साहन मिल सके।

कुछ लेखकों का विचार है कि दोनों प्रकार की अर्थव्यवस्थाओं के लिए राजस्व के उद्देश्य समान होते हैं। उदाहरणार्थ प्रो. हैन्सन का मत है कि राजस्व का एक उद्देश्य है—एक प्रगतिशील आय-कर प्रणाली जिसकी दर इतनी शून्य अवश्य हो कि पर्याप्त मात्रा में निजी व्यय एवं विनियोग प्रोत्साहित हो सके। इसके साथ ही व्यय की जाने वाली उन सम्पूर्ण व्यय-राशियों को देखते हुए उपभोग की वर्तमान प्रवृत्ति और विनियोग के स्तर को बनाए रखने के उद्देश्य से कुल माँग को सुवर्धित रखने के लिए सार्वजनिक ऋण की आवश्यकता हो सकती है। यह उद्देश्य पूर्ण विकसित अर्थव्यवस्थाओं के लिए तो ठीक है पर विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के लिए उचित नहीं है। यदि राजकोषीय नीति का प्रयोग विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किया गया तो वह तीव्र औद्योगीकरण और पिछड़े हुए देशों के विकास के लिए एक कमजोर यन्त्र सिद्ध होगी। वास्तव में अतिविकसित अर्थव्यवस्था में आर्थिक नीति का उद्देश्य प्राथमिक अवस्थाओं में उत्पादन वृद्धि का होना चाहिए और इस दृष्टि से राजकोषीय नीति को पूँजी संग्रह के यन्त्र के रूप में कार्य करना चाहिए। वस्तुतः पूँजी निर्माण और पूँजी संग्रह के दृष्टिकोण से विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का महत्त्व बहुत अधिक है।

1930 की विश्वव्यापी आर्थिक मन्दी और प्रथम महायुद्ध की पुनरावृत्ति के बाद से सत्ता विशेषकर कौन्स के सामान्य सिद्धान्त के प्रकाशन के पश्चात् काफी सैद्धान्तिक वाद-विवाद के उपरान्त यह स्वीकार कर लिया गया है कि विशेष करों एवं राजकीय व्यय के प्रभावों से सम्बन्धित विवेचना राजस्व सम्बन्धी अध्ययन का एक भाग है। सम्पूर्ण विषय के अन्तर्गत राजकोषीय क्रियाओं के आर्थिक प्रभावों और रोजगार पर पड़ने वाले प्रभावों की विस्तृत विवेचना सम्मिलित की जानी चाहिए। आर्थिक सिद्धान्तों के क्षेत्र में राजस्व नीतियों के महत्त्व को स्थापित करके कौन्स ने आर्थिक सिद्धान्तों के क्षेत्र में एक क्रान्ति उत्पन्न कर दी है। कौन्स की मान्यता है कि देश में पूर्ण रोजगार स्थापित करने और अर्थव्यवस्था के उत्थार-वृद्धावृत्ति को नियन्त्रित करने के लिए राजस्व क्रियाओं का नियमन परमावश्यक है। कौन्स ने अपने विचार को प्रकट करते हुए लिखा है कि अधिक बचत और विनियोग से अधिक उत्पादन की सम्भावना रहती है जिससे उत्पादन आधिक्य के कारण अन्त में माँग कम हो जाती है अतः लोग उत्पादन एवं विनियोग के लिए आकर्षित नहीं होते। इसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि बेकारी फैलती है और अर्थव्यवस्था में उत्थार-वृद्धावृत्ति आने लगते हैं अतः कौन्स के अनुसार राजस्व नीति ऐसी होनी चाहिए कि व्यय को प्रोत्साहन मिले जीवन स्तर उँचा रहे उपभोग सामग्री का उत्पादन बढ़े तथा पूर्ण रोजगार बना रहे।

विकासशील देशों के सन्दर्भ में अर्थशास्त्रियों ने राजस्व के दो रूपों को अपनाने पर जोर दिया है—

(क) क्रियात्मक (Functional) स्वरूप एवं

(ख) कार्यशील (Actuating) स्वरूप ।

(क) क्रियात्मक (Functional) स्वरूप—अर्थशास्त्रियों का यही मत था कि राजस्व नीति आय-व्यय का एक चक्रा ग्राहक होनी चाहिए । उनका विचार था कि कर प्रणाली समानता पर आधारित न्यायोचित एवं सुविधाजनक होनी चाहिए ताकि सरकार अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अधिकतम धन संग्रह कर सके । सार्वजनिक व्यय का संचालन इस प्रकार होना चाहिए जिससे लोक कल्याण अधिकतम हो सके और लाभ अधिकांशतः उन्हीं लोगों को प्राप्त हो जो उसके योग्य हों । स्पष्ट है कि इन लेखकों के विचार विकसित राष्ट्रों के सन्दर्भ में थे लेकिन उनकी मान्यताएँ विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के लिए विशेष उपयुक्त नहीं थीं । कीन्स वह पहला अर्थशास्त्री था जिसने इस पर बल दिया कि राजस्व नीतियों द्वारा अर्थव्यवस्था की प्रवृत्तियों को प्रभावित किया जा सकता है । कीन्स के बाद लर्नर ने इस विचारधारा को और आगे बढ़ाया । उसने कहा कि करांतरण केवल धन-संग्रह के लिए ही नहीं बल्कि मुद्रा-स्फीति को रोकने के लिए भी होना चाहिए तथा व्यय रोजगार की अवस्थाओं को उत्पन्न करने के लिए होना चाहिए । इसी विचारधारा को क्रियात्मक वित्त सम्बन्धी विचार कहा जाता है । क्रियात्मक वित्त के सम्बन्ध में दो तथ्य ध्यान देने योग्य हैं—प्रथम सरकार का यह कर्तव्य है कि वह देश में उन वस्तुओं और सेवाओं पर जिनका उत्पादन करना सम्भव है व्यय की सम्पूर्ण दर को उस स्तर तक रखे जिन पर उन सभी वस्तुओं और सेवाओं को वर्तमान मूल्य पर खरीदा जा सके द्वितीय सरकार ऐसा तभी कर सकती है जब वह राजस्व सम्बन्धी क्रियाओं का प्रयोग करे ।

यह स्मरणीय है कि राजस्व के क्रियात्मक रूप का उद्देश्य विकसित विकासशील अर्थ-व्यवस्थाओं के लिए अलग-अलग होता है । विकसित अर्थव्यवस्थाओं में इसका प्रयोग अर्थव्यवस्थाओं के स्थापित्व के लिए किया जाता है जबकि विकासशील देशों में इसका प्रयोग आर्थिक विकास को तीव्रतर बनाने के लिए किया जाता है ।

(ख) कार्यशील (Actuating) स्वरूप—राजस्व के कार्यशील या प्रोत्साहनात्मक स्वरूप से यह पता लगाया जाता है कि विभिन्न विधियों किस प्रकार अर्थव्यवस्था में स्फूर्ति पैदा करती है । विकसित देशों में व्यय का विशेष महत्त्व स्वीकार किया गया है अतः उनमें राजस्व के इस रूप का प्रयोग अर्थव्यवस्था में स्फूर्ति उत्पन्न करने में नहीं होता । लर्नर ने कीन्स के पदचिह्नों पर चलते हुए बताया कि सभी प्रकार का व्यय बेकारी व मुद्रास्फीति को दूर करने में सहायक होता है जबकि कुछ अर्थशास्त्रियों ने यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि कीन्स और लर्नर के विचार केवल विकसित राष्ट्रों के लिए उपयोगी हैं और ऐसे राष्ट्रों के लिए व्यय का अधिक महत्त्व है । विकासशील देशों में अधिक बल बचत तथा विनियोग पर ही दिया जाना चाहिए । विकासशील देशों में उत्पादन बढ़ाना परमावश्यक है । इसलिए राजकोषीय नीति का निर्धारण इस प्रकार होना चाहिए कि अधिकतम व्यक्तियों को काम करने की सुविधा और अवसर मिल सके ।

यदि ध्यान से देखा जाए तो क्रियात्मक और कार्यशील दोनों स्वरूपों में कोई विशेष अन्तर नहीं है । क्रियात्मक वित्त का सिद्धान्त यह बताता है कि वित्त अर्थव्यवस्था में क्या काम करता है । दूसरी ओर कार्यशील वित्त का सिद्धान्त बताता है कि अर्थव्यवस्था में विकास के लिए वित्त नीति को किस प्रकार प्रभावशील बनाना चाहिए । स्पष्ट है कि दोनों ही सिद्धान्तों के लक्ष्य समान हैं केवल उनका उपयोग परिस्थिति के अनुसार बदलता जाएगा ।

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजस्व के क्रियात्मक और कार्यशील दोनों ही रूपों का प्रयोग आवश्यक और हितकर है । जब विकासशील अर्थव्यवस्थाओं का विकास किया जाता है तो पहले राजस्व के कार्यशील रूप को स्वीकार करके वित्तीय नीति निर्धारित की जानी चाहिए और बाद में राजस्व के क्रियात्मक रूप को अपनाया जाना चाहिए ।

विकासशील अर्थव्यवस्था में राजकोषीय नीति के उद्देश्य

यदि विकसित अर्थव्यवस्थाओं में प्रमुख समस्या व्यापारिक चक्रों के परिवर्तन में स्थापित करना है तो विकासशील राष्ट्रों की मौलिक आवश्यकता तीव्र प्रगति एवं सततवर्धक परिवर्तन करना है। राजकोषीय नीति का विकसित अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण उद्देश्य व्यवस्था को प्रोत्साहित करके प्रभावपूर्ण माँग द्वारा व्यापारिक चक्रों के परिवर्तन में स्थापित करना होता है जबकि विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का सबसे महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह पूँजी-निर्माण और पूँजी की गति को बढ़ाने में सहायक बने ताकि वहाँ स्थायी वृद्धि (Stable Growth) की प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन मिले।

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति के निम्नांकित आधारभूत उद्देश्य होते हैं—

1. पूँजी-निर्माण

किसी देश के आर्थिक विकास में पूँजी-निर्माण एक रीढ़ की हड्डी की तरह कार्य करता है। यह आर्थिक विकास की एक केन्द्रीय समस्या है। विकासशील देशों में पूँजी-निर्माण की गति अत्यन्त धीमी होती है, क्योंकि—(1) जनसंख्या अधिक होती है, (2) आय बहुत कम होती है, (3) उपभोग की प्रवृत्ति अधिक होती है, (4) धोखा सीमित होती है, (5) अव्यय अधिक होता है, (6) आधारभूत ऋणों एवं सेवाओं का अभाव होता है, (7) उत्पादकता कम होती है, (8) उत्पादन पिछड़ी रीतियों से होता है, (9) साहसियों की कमी होती है, (10) बैक, बीमा, यातायात आदि अधिकसिद्ध होते हैं, (11) पूँजी बाजार असंगठित होता है, (12) शिल्प-निर्माण (Skill formation) की दर शून्य होती है, (13) कृषि मुख्य व्यवसाय होता है, आदि।

विकासशील अर्थव्यवस्थाएँ निर्धनता के विषय-चक्रों अथवा विषैले घुटों (Vicious Circles) से पीड़ित रहती हैं। इन अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का महत्वपूर्ण उद्देश्य निर्धनता के विषम चक्रों को तोड़ना है। बचत पूँजी-निर्माण का एक प्रमुख साधन है, लेकिन पिछड़ी अर्थ-व्यवस्थाओं में राष्ट्रीय आय कम होने से बचत बहुत कम होती है और आय का अधिकांश भाग उपभोग में व्यय हो जाता है। अतः विकास की दर व गति में वृद्धि करने के लिए अनिवार्य बचत एवं विनियोग द्वारा पूँजी निर्माण करना होता है और इसके लिए राजकोषीय नीति का आश्रय सफलतापूर्वक लिया जा सकता है।

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में ऐच्छिक व अनिवार्य (Voluntary and Compulsory) दोनों बचतों का महत्वपूर्ण स्थान है। पर चूँकि इन अर्थव्यवस्थाओं में ऐच्छिक बचत अत्यन्त कम होती हैं, अतः प्रभावशाली राजकोषीय नीति द्वारा अनिवार्य बचतों को उत्पन्न करके पूँजी-निर्माण करना होता है। अनिवार्य बचत में राजकोषीय नीति का विशेष स्थान होता है। विकास की गति को तीव्र करने के लिए सरकार को अनिवार्य बचत योजना चालू करनी होती है जिससे पूँजी का निर्माण हो और उत्पादन प्रोत्साहित हो। सरकार को व्यक्तियों का इस प्रकार पथ-प्रदर्शन करना होता है कि उन्हें विनियोग के अवसर प्राप्त हो सकें, क्योंकि बचत व्यक्तियों की स्वेच्छा पर नहीं छोड़ी जा सकती। विकासशील देशों में लोग पूर्ण विकसित देशों के लोगों की देखा-देखी करके अपने उपभोग और जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के लिए लासालिय हो रहे हैं जिससे उनमें बचत घटती जा रही है। इस प्रवृत्ति को रोकने के लिए यह आवश्यक है कि राजकोषीय नीति का उद्देश्य अनिवार्य बचतों को संग्रह करना हो। ध्रुविक उपभोग पर रोक लगाए बिना बचत में वृद्धि सम्भव नहीं है अतः करारोपण द्वारा चालू उपभोग को कम करके बचत में वृद्धि की जा सकती है। सरकार विलासिता की वस्तुओं पर भारी कर लगा कर और आवश्यक होने पर उपभोग की अनिवार्यता पर कर लगा सकती है तथा अनावश्यक वस्तुओं के निर्यात को रोक सकती है। उपभोग की प्रवृत्ति को रोकने के लिए सरकार व्यय-कर लागू कर सकती है। यदि विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में उपभोग पर करारोपण द्वारा कुछ रोक नहीं लगाई जाए तो उसके कई घातक परिणाम हो सकते हैं, जैसे—(1) पूँजी निर्माण अत्यन्त धीमी गति से होगा, (2) आर्थिक विकास से होने वाली अतिरिक्त आय उपभोग में चली जाएगी एवं कीमते मुद्रा के अभाव में बढ़ जाएगी।

अतः आवश्यक है कि राजकोषीय नीति का उद्देश्य बचत बढ़ाना और उपभोग पर व्यय कम करना हो। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में पूँजी निर्माण की दृष्टि से सरकार करारोपण के माध्यम से तटस्थ नहीं रह सकती। नवर्स ने कहा है—“अब करारोपण का उद्देश्य राष्ट्रीय आय के उस अनुपात में वृद्धि करना है जो पूँजी निर्माण में लगाया जाता है।”

प्रो मेयर व वाल्टविन ने समस्या का अध्ययन करते हुए लिखा है— यह आवश्यक है कि ऐसी कर-पद्धति अपनाई जाए जो गरीब राष्ट्र की शासन की क्षमता के होते हुए विकास के लिए किए गए व्ययों के फलस्वरूप मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी प्रभावों को रोक सके और प्रेरणाओं को नष्ट न करे तथा समानता की स्वीकृत विचारधारा को तोड़ न सके ।

राजकोषीय नीति के पूँजी निर्माण के उद्देश्य की पूर्ति के लिए कर-नीति के अतिरिक्त हीनार्थ प्रबन्धन राज्य-ऋण विदेशी बचत बीमा कम्पनियों सरकारी उद्योगों का लाभ बैंकों व सरकारी संस्थाओं आदि का विशेष महत्व है । इन सभी उपायों की अपनी सीमाएँ हैं फिर भी प्रत्येक को आवश्यक नियन्त्रणों द्वारा पूँजी-निर्माण हेतु प्रयोग में लाया जा सकता है । जहाँ तक हीनार्थ प्रबन्धन के साधन का प्रश्न है विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में इसका प्रयोग यथासम्भव सीमित होना चाहिए क्योंकि इन देशों के उत्पादन के साधनों की पूर्ति लोचपूर्ण नहीं होती । हीनार्थ प्रबन्धन पूँजी के लिए केवल एक उचित मात्रा में ही सहायक हो सकता है । डॉ वी के आर वी राव के अनुसार जब घाटे की अर्थव्यवस्था मुद्रा-स्फीति की अवस्था का रूप ग्रहण करले उस समय इसके द्वारा न पूँजी का निर्माण होता है और न आर्थिक विकास होता है । घाटे की अर्थव्यवस्था अपने आप में न अच्छी है और न बुरी और न ही घाटे के अर्थप्रबन्धन में मुद्रा-स्फीति सम्भव निहित है । सच यह है कि यह साधन अनुनवी एव निपुण कार्यकुशल हाथों में वरदान सिद्ध हो सकता है अन्यथा घातक भी हो सकता है ।

सक्षेप में विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में हर सम्भव उपाय से पूँजी-निर्माण की गति को तीव्र करना राजकोषीय नीति का प्रमुख उद्देश्य होना चाहिए । इसके लिए आवश्यक है कि राजकोषीय नीति राष्ट्रीय स्तर पर निर्मित की जाए और यह तभी सम्भव है जब देश में कार्यशील वित्त की नीति अपनाई जाए ।

2. राष्ट्रीय आय में वृद्धि

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राष्ट्रीय आय अत्यन्त कम होती है अतः इनमें स्थायी विकास के लिए आवश्यक है कि राजकोषीय नीति राष्ट्रीय आय की वृद्धि के उद्देश्य से कार्यान्वित की जाए । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए राजकोषीय नीति कई प्रकार से सहायता कर सकती है जैसे—

1 ऐसी कर-प्रणाली लागू की जाए जिससे जो कुछ न्यून साधन उपलब्ध हैं उन्हें बढ़ा कर विनियोग में लगाया जा सके ।

2 सार्वजनिक व्यय एवं सार्वजनिक ऋण को निर्माणात्मक दिशाओं में संचालित किया जाए जिनसे उत्पादन हो और विकास की गति तीव्र हो । सार्वजनिक व्यय और ऋण को निर्माणात्मक दिशा में मोड़ने पर ही राष्ट्रीय आय में वृद्धि सम्भव है । आधारभूत उद्योग और ऐसे उद्योग जिनका सामाजिक महत्व है उनका विकास सरकार को करना चाहिए ।

3 सरकार निजी उद्यमकर्त्ताओं को उचित आर्थिक नीतियों द्वारा पूँजी विनियोजन के लिए प्रोत्साहित करे । आवश्यक विनिर्माण वातावरण प्रस्तुत करना राजकोषीय नीति का उद्देश्य रहे । सरकार व्यक्तिगत उद्योगों से कर हटाले या कम कर दे उन्हें आर्थिक सहायता प्रदान करे एवं इसी प्रकार के विभिन्न उपाय करे ताकि आर्थिक क्रियाओं को प्रोत्साहन मिले और राष्ट्रीय आय व समृद्धि में वृद्धि हो ।

4 यह सम्भव है कि आय में जो वृद्धि हो वह विनियोग में न जाकर उपभोग में लग जाए अतः राजकोषीय नीति का उद्देश्य और निर्धारण ऐसा होना चाहिए कि व्यक्तियों में बचत तथा विनियोग करने की प्रवृत्ति प्रोत्साहित हो । बैंक दर में वृद्धि करके लोगों को बचत के लिए प्रोत्साहित किया जाए बचत योजनाओं और बीमा योजनाओं द्वारा बचतों को आकर्षित किया जाए आय-कर में रियायतें दी जाएँ और संयुक्त पूँजी वाली कम्पनियों के हिस्सेदारों द्वारा किए गए विनियोगों को कर रहित घोषित किया जाए तथा अन्य समुचित उपाय आवश्यकता और परिस्थिति के अनुसार अपनाए जाएँ ।

3 आय तथा धन के वितरण की असमानता को कम करना

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में विकास की दर को अधिकतम करना राजकोषीय नीति का प्रमुख लक्ष्य होता है अतः आय और धन के वितरण की असमानताओं को कम करने की दिशा में राजकोषीय नीति को आगे आना होता है । सरकार द्वारा व्यय बढ़ा कर अनुपाजित आय को हतोत्साहित करके तथा

तानाबिक सेवाओं का विस्तार करके कम आय वाले व्यक्तियों की स्थिति ठीक की जा सकती है। मनी रॉल जैसी दर से प्रगतिशील करारोपण करके, विधेयों पर कम दर से कर लगाकर अथवा उन्हें कम-मुक्त रखकर तथा विकासिता की वस्तुओं पर समुचित नियंत्रण रखकर धन के वितरण की विस्तारों को कम किया जा सकता है। संक्षेप में आय की असमानता को एक बड़ी सीमा तक पुनर्वितरण सम्बन्धी राजकोषीय नीति उत्पादन सम्बन्धी क्रियाओं और सार्वजनिक व्यय द्वारा दूर किया जा सकता है।

कभी-कभी यह तर्क दिया जाता है कि विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का प्रयोग आर्थिक असमानता को कम करने के साधन-साध उपशादन-प्रवृत्ति के लिए करना चाहिए क्योंकि धन के पुनर्वितरण से आय उपार्जन और विनियोग करने वाले लोग हतोत्सहित होंगे और इस प्रकार औद्योगिक विकास अवरोध होगा अथवा अस्थिर मन्द गति से होगा। यह तर्क निःसन्देह सारपूर्ण है, विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में वस्तुतः दोनों बातें आवश्यक हैं।

4. बेकारी दूर करना

विकासशील देशों में बेकारी और अर्द्ध-बेकारी की समस्याएँ विकसित रूप धारण किए रहती हैं। इसका प्रमुख कारण यह है कि इन देशों में आर्थिक क्रियाओं के विकास के लिए पर्याप्त सुविधाएँ उपलब्ध नहीं होतीं। कृषि प्रमुख व्यवसाय होता है किन्तु उसमें पूँजी की कमी होती है। जनसंख्या आधिक्य होता है, श्रम-प्रसूता काफी ऊँचे स्तर पर होती है। इन विभिन्न कारणों से ग्रामीण क्षेत्रों के अधिकांश व्यक्ति एवं के अधिकांश भाग में बेकार रहते हैं। नगरीय क्षेत्रों में उद्योगों के अविकसित रहने के कारण श्रमिच्छाओं को रोजगार नहीं मिल पाता।

अतः विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का एक प्रमुख लक्ष्य यह होना चाहिए कि बेकारी व अर्द्ध-बेकारी की समस्या का निराकरण किया जा सके। यह तभी सम्भव है जबकि राजकोषीय क्रियाओं का उद्देश्य पूँजी के विनियोग को बहुमुखी उत्पादन के क्षेत्रों में लगाया हो अर्थात् विनियोग को सुनिश्चित दिशाओं की ओर मोड़ा जाए तथा देश में बहुमुखी औद्योगिक विकास के प्रयत्न किए जाएँ। विकसित राष्ट्रों में बेकारी एक अस्थायी समस्या होती है जो व्यापार-युद्धों के अभाव में उपरज होती है। इस समस्या को राजकोषीय क्रियाओं में परिवर्तन से दूर किया जा सकता है और रोजगार की स्थिति पुनः लाई जा सकती है। विकासशील देशों में बेकारी एक अन्तर्निहित समस्या है जिसका समाधान एक दीर्घकालीन विकास नीति द्वारा हो सकता है। अतः देशों में राजकोषीय व्यय और श्रम सम्बन्धी नीतियों का यह उद्देश्य होना चाहिए कि बहुमुखी विनियोग को प्रोत्साहित किया जाए। करारोपण नीति का उद्देश्य यह होना चाहिए कि उपभोग नियन्त्रित हो और वस्तुओं को प्रोत्साहन मिले।

5. मुद्रा-स्फीतिक प्रभाव को रोकना

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में देश के सुप्त तथा अविकसित साधनों का विप्लोहन करते देश का आर्थिक विकास करने के लिए सरकार हीनार्थ प्रबंधन का आश्रय लेती है और पत्र-मुद्रा निर्गमित करके विकास योजनाओं पर व्यय करती है। निर्यात मुद्रा से नई मँग पैदा होती है। यदि यह भोग वस्तुओं की पूर्ति के बराबर होती है तब स्थिति का कोई ऊँचा नहीं रहता किन्तु व्यवहार में उन वस्तुओं की पूर्ति मँग की तुलना में कम रहती है इसलिए हीनार्थ प्रबंधन का सांख्यिक प्रभाव यह होता है कि मूल्य बढ़ जाते हैं।

इन अवस्थाओं में राजकोषीय नीति का उद्देश्य मुद्रा-स्फीतिजनक प्रभावों को रोकना होता है। राजकोषीय नीति का प्रमाचरीन ढंग से प्रयोग करके प्रभावपूर्ण माँगों को कम किया जा सकता है और मुद्रा-प्रसार की गति को रोकना जा सकता है। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति का मुद्रा-प्रसार के प्रभावों को रोकने में प्रयोग बड़ी कठिनाई से सार्थक हो पाता है। यदि राजकोषीय रूपों को निष्क्रिय रूप में प्रयुक्त किया जाए तो उपयोगी परिणाम निश्चित रूप से निकल सकते हैं—

1. जनता की अधिक प्रत्य-शक्ति को करारोपण अनिवार्य महत्त सार्वजनिक श्रम आदि रीतियों से कम कर दिया जाए।

2 विशेष प्रकार के मुद्रा स्फीति कर लगाए जाएँ जैसे—अधिलाम-कर वस्तु कर (Commodity Tax) विलासिता की वस्तुओं पर कर आदि ।

3 पूँजीगत कर लगा दिए जाएँ और नकदी शेषों (Cash balances) व तरल सम्पत्तियों पर करारोपण किया जाए ।

4 ऐच्छिक बचतों पर अधिक जोर दिया जाए और एक निश्चित सीमा से ऊपर की क्रय शक्ति को खत्म कर दिया जाए । कर नीति इस ढंग की निर्धारित की जाय कि वह स्वयं ही मुद्रा-स्फीति की गति रोक सके । कर प्रगतिशील हो ।

वास्तव में मुद्रा-स्फीति की समस्या के परिणाम बड़े घातक और गम्भीर हुए और ऐसी स्थिति में राजकोषीय नीति स्वयं मुद्रा-स्फीति को रोकने में तभी सफल हो सकती है जबकि उसके साथ मौद्रिक बचत और उत्पादन के उपाय अपनाए जाएँ ।

6 अन्य उद्देश्य

विकसित अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति के कुछ अन्य उद्देश्य होते हैं जैसे—उत्पादन बढ़ाने की समस्या को हल करना देश का नियोजित आर्थिक विकास करना सामाजिक कल्याण को अधिकतम करना आदि । विकासशील देशों की मुख्य समस्या उत्पादन वृद्धि की है । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह वाछनीय है कि सरकार राजकोषीय उद्योगों और उपक्रमों का क्षेत्र बढ़ाए ताकि देश के बढ़ते हुए साधन कुछ ही व्यक्तियों के हाथों में केन्द्रित न हों । आय और उत्पादन में वृद्धि होने से जो आर्थिक शक्तियाँ सृजित हो उन पर भी राज्य का स्वामित्व रहे जिससे देश में आय का समान वितरण हो तथा सामाजिक कल्याण अधिकतम हो । इन्हीं दिशाओं में एक विकासशील देश की सरकार को अपनी राजकोषीय नीति का निर्माण करना होगा ।

संक्षेप में राजकोषीय नीति ऐसी होनी चाहिए जिससे पूँजी के निर्माण को प्रोत्साहन मिले राष्ट्रीय आय में वृद्धि हो घन एय भाय के वितरण की विषमताएँ मिटे अथवा कम हो अर्थव्यवस्था में स्थिरता पैदा हो पूर्ण रोजगार की स्थिति प्राप्त हो और विनियोजन अधिक हो । इन उद्देश्यों की पूर्ति में ये वित्तीय तरीके सहायक हो सकते हैं—(i) कर-नीति (ii) सार्वजनिक व्यय नीति (iii) सार्वजनिक ऋण नीति एवं (iv) हीनार्थ प्रबन्धन की नीति । विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में राजकोषीय नीति की विभिन्न कठिनाइयाँ और सीमाएँ हैं किन्तु यह निश्चित है कि प्रभावशाली राजकोषीय नीति विकासशील अर्थव्यवस्थाओं की उन्नति में अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान कर सकती है ।

राजकोषीय नीति की सीमाएँ

राजकोषीय नीति विकासशील देशों में आर्थिक नीति का एक ऐसा यन्त्र है जिससे घटुमुखी विकास समभव है किन्तु इसकी प्रभावशीलता को 'कमजोर' बनाने में कई तत्त्व सक्रिय रहते हैं जो निम्न प्रकार हैं—

1 राजकोषीय नीति के उद्देश्य विरोधाभासपूर्ण हैं । अधिकांश देशों में आर्थिक विकास के लिए नारी मात्रा में निवेश किया जाता है इसका स्वाभाविक परिणाम स्फीति होता है । अतः स्थिरता व स्फीति दोनों उद्देश्य परस्पर विरोधी हैं । अधिकसित व अपूर्ण अर्थव्यवस्थाओं में इन दोनों उद्देश्यों को एक साथ प्राप्त करना सम्भव नहीं है । इसी प्रकार वितरणात्मक न्याय व पूँजी निर्माण के उद्देश्य एक दूसरे के विरोधी हैं । इन देशों में जनता की सीमांत उपभोग प्रवृत्ति अधिक होती है व इसी कारण आम जनता बचत नहीं कर सकती । बचत जैसी आय वाले व्यक्ति ही कर सकते हैं व उन्हीं के माध्यम से निवेश को बढ़ाया मिल सकता है । समाजवादी समाज व समानता के उद्देश्यों की प्राप्ति के उद्देश्य इन देशों में बचत व निवेश की वृद्धि के उद्देश्यों के विपरीत जाते हैं । अनेक विकासशील देशों में निजी क्षेत्र के महत्त्व को अस्वीकार नहीं किया जा सकता । वास्तव में देखा जाए तो निजी क्षेत्र में इन देशों में आधुनिक आर्थिक विकास का श्रीगणेश किया व अभी आर्थिक विकास में निरन्तर सहायक हो रहा है ।

2 राजकोषीय नीति की प्रभावशीलता को कमजोर बनाने में कई बार मौद्रिक नीति का भी हाथ रहता है । इन देशों में आर्थिक विकास के लिए उद्योगों को आसान शर्तों पर ऋण आदि सरकार प्रदान

करती है इससे स्फीति को बढ़ावा मिलता है। यदि राजकोषीय नीति स्फीति को नियन्त्रण करने का प्रयत्न करती है तो उसके प्रयत्न उद्धार मौद्रिक नीति के कारण विफल हो जाते हैं।

3 अधिकांश विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में विदेशी व्यापार क्षेत्र का महत्वपूर्ण स्थान होता है इसी कारण विकसित देशों में हो रहे उच्चावचनों का सीधा प्रभाव इन देशों पर पड़ता है। यही कारण है कि इन देशों में राजकोषीय नीति की प्रभावशीलता सीमित होती है। इन देशों में विदेशी निवेश का अनुपात काफी मात्रा में होता है। विदेशी उच्चावचनों का इसलिए इन देशों पर तुरन्त प्रभाव पड़ता है कि विदेशों पर ये औद्योगिक विकास की सामग्री व खाद्यान्नों के आगत आदि पर निर्भर करते हैं जो कि इन देशों के लिए अनिवार्यताएँ हैं। आयातों के लिए उनकी मॉग बेरोब होती है अतः राजकोषीय नीते के माध्यम से ये देश आत्मनिर्भर बनने का प्रयत्न करने पर सफल नहीं हो पाते। इन देशों को वस्तुतः अपने उत्पादन व निवेश का स्वरूप विदेशी आवश्यकताओं के अनुसार बनाना पड़ता है। इन देशों में निर्यात के लिए कुछ निश्चित मद होते हैं व इन्हीं के माध्यम से ये अपने निर्यात को बढ़ा सकते हैं क्योंकि औद्योगिक विकास का स्तर बहुत निम्न होता है तथा औद्योगिक विकास वैविध्य रहित होता है। यदि यह कहा जाए कि अप्रत्यक्ष रूप से विकसित देश इन देशों के आर्थिक विकास का दिशानिर्देश करते हैं तो इसमें कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी।

4 इन देशों में राजकोषीय नीति को प्रभावशील न होने देने में इन देशों के आर्थिक स्तर का महत्वपूर्ण हाथ होता है। इन देशों में उपयुक्त सांख्यिकीय संगठन, राष्ट्रीय आय के माप व लेखांकन बाजार पूर्णताओं, पूर्वानुमान तकनीक आदि आवश्यक सुविधाओं का अभाव होता है जिसके कारण राजकोषीय नीति को उपयुक्त रूप नहीं दिया जा सकता। वस्तुतः नीति निर्धारण के लिए इन सब तथ्यों का होना एक पूर्ण आवश्यकता है।

5 करारोपण के माध्यम से जब स्फीति को रोकने का प्रयत्न किया जाता है तो इन देशों में यह प्रभावशाली इसलिए नहीं हो पाता कि करो को अन्तर्गत किए जाने की प्रवृत्ति इन देशों में प्रबल होती है क्योंकि ये देश मुख्यतः अप्रत्यक्ष कर-प्रणाली पर आश्रित होते हैं।

6 राजकोषीय नीति के अन्तर्गत स्फीति के विरुद्ध अपनाए गए प्रयत्नों का बचत निवेश व उत्पादन पर प्रतिबल प्रभाव पड़ता है।

अन्त में राजकोषीय नीति के द्वारा अवस्फीति के विरुद्ध किए गए प्रयत्नों के सम्बन्ध में पहले भी बताया गया है कि इनकी प्रभावकारिता सीमित होती है। इसका मुख्य कारण यह है कि कोन्स द्वारा जिन परिस्थितियों में इस नीति को अपनाने का सुझाव दिया गया था वे इन देशों में उपलब्ध नहीं हैं। इसी कारण ये नीतियाँ प्रभावशाली नहीं हो पाती।

सार्वजनिक ऋण के सिद्धान्त, इनके आर्थिक प्रभाव, वित्त के रूप में ऋण और बचत, भारत के सार्वजनिक ऋण

(Theory of Public Debt, Its Economic Effects, Loans and Savings as Sources of Finance, Internal and External Public Debt of India)

सार्वजनिक आय के सन्दर्भ में साधारणतः यही समझा जाता है कि किसी वां वित्तोपार्जन से सार्वजनिक आय की माँग पूरी करने के लिए जो ऋण लिए जाते हैं वे उस वां की आय के एक अंग हैं। दीर्घकालीन दृष्टिकोण से ऋण को सार्वजनिक आय में सम्मिलित करना भूल है। सार्वजनिक आय और सार्वजनिक ऋण में आधारभूत अन्तर यही है कि आय की पूर्ति ऋण लेकर की जा सकती है पर ऋण वापिस चुकाना पड़ता है। ऋण को चुकाने तथा उस पर ब्याज देने का भार सरकार पर आ पड़ता है अतः साधारण परिस्थितियों में ऋण न लेना ही उत्तम है। ऋण को सार्वजनिक आय की दृष्टि से असाधारण वित्त भी कहा जाता है। यह एक अप्राकृतिक स्थिति है। डॉल्फिन का विचार है एक देश जो बड़ी मात्रा में ऋण संचुकीत कर लेता है एक अस्वाभाविक स्थिति में पहुँच जाता है।

सार्वजनिक ऋण का अर्थ सरल शब्दों में राज्य का व्यय उसकी आमदनी से अधिक होने पर जब वह जनता से धन उधार लेकर अपना खर्च पूरा करती है तो उसे सार्वजनिक ऋण कहा जाता है। यह वह लोक-आगम है जो सरकार पर उसे ऋणदाता को वापिस करने का दायित्व डालता है। सरकार को न केवल ऋण वापिस करना होता है वरन् उसे ब्याज भी देना होता है। कुछ ऋण ऐसे हैं जो सरकार को वापिस नहीं करने होते पर ब्याज उन पर भी देना होता है। डॉ. मेन्डस के शब्दों में सार्वजनिक आय वह प्राप्ति है जिसको - नके देने वाले को वापिस करने के लिए सरकार दाय्य नहीं होती दूसरी ओर सार्वजनिक ऋण सरकार पर ऐसा बोझ डालता है कि जिसे तौटाना अनिवार्य हो।

सार्वजनिक ऋण का विकास, महत्त्व एवं उद्देश्य

(Development, Objects and Importance of Public Debt)

वैधानिक सरकार की उत्पत्ति और इन सरकारों की साथ (Credit) में वृद्धि के साथ-साथ निजी धन का स्थान सार्वजनिक ऋणों ने ले लिया। मुद्रा बाजार व ऋण-पत्रों के क्रय-विक्रय के विकास तथा ऋण संस्थानों के निर्माण व विकास आदि से सार्वजनिक ऋणों के लेने का कार्य अधिक सुविधाजनक हो गया और इन अनुकूल परिस्थितियों में अब सार्वजनिक ऋणों का इतना विकास हो चुका है कि सम्भवतः कोई राज्य ऐसा नहीं है जिस पर थोड़ा-बहुत ऋण भार न हो। सभी सरकारें बहुत बड़े पैमाने पर ऋण लेकर इसे उत्पादक या अनुत्पादक कार्यों में लगाती हैं। इस कारण विभिन्न राज्यों के ऋण-भार में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है। वास्तव में संसार के अधिकांश महत्त्वपूर्ण देशों के सरकारी ऋण युद्धों के कारण एक बड़ी सीमा तक फलहीन ऋण (Dead Weight Debts) बन गए हैं और पिछले दो विरव युद्धों एवं अनेक महायुद्धों से ऐसे ऋणों की राशि में बहुत वृद्धि हुई है।

परम्परावादी अर्थशास्त्री सार्वजनिक ऋण को अच्छा नहीं मानते थे। एडम स्मिथ का विचार था कि 'सार्वजनिक ऋण से फिजूलखर्ची, बेकार के युद्ध और दुरी आर्थिक दशा उत्पन्न होती है। परन्तु आधुनिक अर्थशास्त्री सार्वजनिक ऋण की उपयोगिता को स्वीकार करते हैं। राज्य जिन विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सार्वजनिक ऋणों को आश्रय देता है उनसे सार्वजनिक ऋण की उपयोगिता और महत्त्व

पर समुचित प्रकाश पड़ता है। इसके बड़े हुए महत्व और उद्देश्यों को संक्षेप में निम्न रूप में प्रकट कर सकते हैं—

1 जब साधारण परिस्थितियों आकस्मिक रूप से आती हैं तब लोगों को सहायता व रोजगार देने के लिए कर-राजस्व से काम नहीं चलता है और अतिरिक्त धन की आवश्यकता होती है। सरकार द्वारा इस धन की पूर्ति सार्वजनिक ऋणों से की जाती है।

2 सरकार को विभिन्न सार्वजनिक कार्यों व उपक्रमों के लिए विशाल मात्रा में पूँजी की आवश्यकता होती है। जनता को अधिकतम लाभ पहुँचाने के लिए जनोपयोगी सेवाओं को निम्नाना होता है। अतः यदि इन व्ययों की पूर्ति साधारण लोक आगम द्वारा नहीं हो पाती तो सरकार ऋण लेती है। ये सभी कार्य उत्पादक होते हैं अतः सरकार इनकी आय से ऋण और ब्याज का भुगतान करती रहती है।

3 सरकार उत्पादक कार्यों के लिए अथवा देश के प्राकृतिक साधनों को अधिकाधिक विदोहन करने के लिए या अपने व्यावसायिक कार्यों को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए ऋण लेती है। विकासशील देशों में जहाँ करारोपण से पर्याप्त आय सम्भव नहीं है विकास हेतु ऋण लेना एक अन्तिम मार्ग है। आज प्राचीन काल की वही व्यवस्था उपयुक्त नहीं मानी जाती जिसके अन्तर्गत सड़ककालीन कोषों का निर्माण किया जाता था। प्रो मेडता ने लिखा है अब इन व्यापार और आर्थिक उद्देश्यों के लिए धन की आवश्यकता महसूस करते हैं। धन की यह आवश्यकता इतनी अधिक मात्रा में होती है कि इतनी सारी पूँजी को जमा रखना अप्रव्यय होगा। संश्लिष्ट राशि का अर्थ है धन को व्यर्थ में संग्रह कर रखना। इसलिए क्यों न पैसा मनुष्यों के पास रहने दिया जाए जिससे लोग उसका उपयोग करते रहें और जब राज्य को आवश्यकता हो तब जनता से उधार ले लिया जाए।

4 सार्वजनिक ऋणों का आश्रय जनमत को अनुकूल बनाने के लिए लिया जाता है। विकासशील देशों में राष्ट्रीय आय और लोगों की करदेय क्षमता कम होती है। अतः वहाँ आवश्यकतानुसार कर-आय उपलब्ध नहीं हो पाती। ऐसी स्थिति में करारोपण में वृद्धि से जनता में असन्तुष्टि रहती है अतः सरकार करों में वृद्धि न करके ऋण द्वारा अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति करती है। कभी-कभी आर्थिक करदेय क्षमता होने पर भी सरकार जनमत को अनुकूल बनाए रखने के लिए ऋणों का सहारा लेती है। वह इन ऋणों को उत्पादक कार्यों में लगाती है। जनमत को इससे सन्तोष होता है कि सरकार न केवल प्रजा से पैसा लेकर बल्कि दूसरों से पैसा लेकर देश की आर्थिक प्रगति करने पर तुरी हुई है।

5 प्रशासनिक कार्यों की पूर्ति के लिए सभी सरकारों को सार्वजनिक ऋणों का दरवाजा खटखटाना पड़ता है। राज्य की आय वर्ष के अन्त में प्राप्त होती है जबकि व्यय उसे वर्ष के प्रारम्भ से करना होता है। इस व्यय की पूर्ति वह ऋण लेकर करती है और आय उपलब्ध होने पर उसका भुगतान कर देती है। आधुनिक काल में युद्ध और रक्षा सम्बन्धी व्यवस्था बड़ी व्यय साध्य हो गई है। जिसे बिना ऋणों की सहायता सम्भन्व नहीं किया जा सकता। इसीलिए बड़े-बड़े देशों ने युद्ध-काल में ऋण प्राप्त किए हैं।

6 आजकल सरकार के कार्यों में देश की आर्थिक व्यवस्था को स्थिर रखना विशेष महत्त्वपूर्ण है। स्वकीय काल अथवा मन्दी काल में लोगों के पास व्यय शक्ति को नियन्त्रित करने के उद्देश्य से सरकार ऋण लेती है। इसके अतिरिक्त सरकार जब सार्वजनिक कार्यों की पूर्ति साधारण सार्वजनिक आगम के द्वारा नहीं कर पाती तो घाटे के बजट को सन्तुलित करने के लिए सार्वजनिक ऋण लिए जाते हैं।

7 आज अधिकांश देश समाजवादी समाज की स्थापना में संलग्न हैं। ये उद्योगों व व्यापारों का राष्ट्रीयकरण करते जा रहे हैं और नए उपक्रमों की स्थापना कर रहे हैं। इस कार्य के लिए विशाल धन-राशि की आवश्यकता पड़ती है जिसकी बहुत कुछ पूर्ति ऋणों द्वारा की जाती है।

8 विश्व का प्राणन दिन-प्रतिदिन विस्तृत होता जा रहा है और विश्व के विभिन्न देशों में पैत्री का प्रसार हो रहा है। सार्वजनिक ऋण इस मित्रता को अधिक गहरा करने में सहायता प्रदान करते हैं। इनसे लोगों में परस्परिक सहयोग निर्भरता और भाईचारे की भावना उत्पन्न होती है।

इसका आशय यह नहीं है कि राज्य के लिए सार्वजनिक ऋण प्राप्त करना अनिवार्य है। यालू व्यय को करारोपण द्वारा पूरा किया जाना चाहिए क्योंकि ऐसा करने से अप्रव्ययता कम होती है और आने वाली सरकारों पर ऋण-भार नहीं पड़ता। ऋणों की व्यवस्था आवश्यकता होने पर की जानी चाहिए और

इसका आकार यथासम्भव न्यूनतम होना चाहिए। यह प्रवृत्ति नहीं होनी चाहिए कि ऋण अनुत्पादक कार्यों में लगाए जाएँ, क्योंकि इसका राष्ट्रीय उत्पादन पर नुरा प्रभाव पड़ता है। आवश्यकता होने पर, चालू व्ययों को ऋणों द्वारा पूरा किया जा सकता है लेकिन इसे स्थायी नीति का रूप नहीं दिया जा सकता। इतना अवश्य है कि अस्थिर प्रवृत्तियों में चालू व्ययों को ऋणों द्वारा पूरा किया जा सकता है। यहाँ यह देखना आवश्यक होगा कि सकटों की अवधि कितनी है। यदि सकट अल्पकालीन है तब ऋण द्वारा व्यय की पूर्ति करने में कोई हानि नहीं है लेकिन सकट दीर्घकालीन है तो अवश्य ही कर-व्यवस्था में उचित परिवर्तन करने होंगे। युद्धप्रस्त अर्थव्यवस्था की स्थिति बिल्कुल अलग है, क्योंकि युद्ध तो एक राष्ट्र के जीवन-मरण का प्रश्न होता है अतः देश के सम्पूर्ण साधनों को जुटाना पड़ता है। आधुनिक युद्ध-संचालन इतना अधिक खर्चीला होता है कि केवल राष्ट्रीय स्रोतों से काम नहीं चलता। युद्धकाल में ऋण लेने पड़ते हैं, नए कर लगाने पड़ते हैं और पुराने करों की दरों में वृद्धि की जाती है। अभिप्राय, यह है कि किसी एक उपाय पर निर्भर रहना बुद्धिमानी नहीं होती और न ऐसा सम्भव होता है। साधारण काल में यह वंछित है कि सरकार यथासम्भव कैपल उत्पादक कार्यों के लिए ऋण प्राप्त करे। किसी योजना को आरम्भ करने से पूर्व यह निश्चित कर लिया जाए कि उस योजना को पूरा करना देश के हित में है अथवा नहीं और क्या उस उपक्रम को सरकार के अतिरिक्त कोई अन्य सस्था सफलतापूर्वक नहीं चला सकती। यदि ये दोनों तथ्य सरकार के पक्ष में हों तो उत्पादक कार्यों के लिए ऋण लेना अनुपयुक्त न होगा। यहाँ यह ध्यान रखना चाहिए कि सामाजिक सेवाएँ एक प्रकार के चालू व्यय हैं जो बार-बार उत्पन्न होते हैं। अतः ऐसे व्ययों को कर-आय द्वारा पूरा करना चाहिए।

सार्वजनिक ऋण और व्यक्तिगत ऋण

(Public Debt and Individual Debt)

प्रो. मेहता के अनुसार निजी ऋण और लोक ऋण का अन्तर इस पर आधारित है कि राज्य विभिन्न व्यक्तियों का संगठन है। इसमें सन्देह नहीं कि राज्य व्यक्तियों की तरह ऋण प्राप्त करता है परन्तु राज्य जो ऋण लेता है उसे समाज के हित में व्यय किया जाता है। राजकीय और ऋणों की व्यवस्था और उपयोग के क्षेत्र में मोलिफ़ भेद निम्न प्रकार हैं—

1. ऋण लेने व भुगतान में अनिवार्यता—राज्य सर्वप्रभुत्व सम्पन्न होने के कारण जनता को ऋण देने अथवा ऋण पर कम व्याज देने के लिए बाध्य कर सकता है लेकिन व्यक्ति किसी व्यक्ति या सस्था को ऋण देने के लिए बाध्य नहीं कर सकता और न ही ऋणदाता की इच्छा के विरुद्ध व्याज की दर को अपने अनुकूल परिवर्तित कर सकता है।

ऋण लेने के समान भुगतान में अनिवार्यता का अन्तर है। कोई व्यक्ति राज्य को ऋण का भुगतान करने के लिए बाध्य नहीं कर सकता लेकिन ऋणदाता ऋणी को ऋण का भुगतान करने के लिए बाध्य कर सकता है। यह स्मरणीय है कि आज के प्रजातान्त्रिक युग में कोई राज्य न तो जबरदस्ती ऋण लेता है और न ऋण का भुगतान करने से इन्कार करता है अन्यथा उसकी साख खत्म हो जाती है और जनता में असन्तोष व्याप्त होने का भय रहता है।

2. ऋण को स्वीकार करना—राज्य अपनी सार्वभौम शक्ति के बल पर ऋणों को अदा करने से इन्कार कर सकता है जबकि व्यक्ति ऐसा नहीं कर सकता क्योंकि ऋणदाता को कानून की सहायता प्राप्त हो सकती है। ऋणों के भुगतान से इन्कार नहीं किया जाता क्योंकि ऐसा करने से साख समाप्त हो जाने का भय रहता है। फिर विदेशी ऋणों के सम्बन्ध में ऐसा करने पर युद्ध तक की नीबल पहुँच सकती है।

3. ऋण का उद्देश्य—व्यक्ति द्वारा ऋण लेने पर ऋणदाता उसके ऋण लेने के उद्देश्य को ज्ञात करना चाहता है लेकिन राज्य को ऋण देते समय इतनी गहराई में जाने की आवश्यकता नहीं होती। व्यक्तिगत ऋण के सम्बन्ध में ऋणशोधन ऋण लेने वाले की स्थिति आदि पर विचार किया जाता है जबकि सरकार के सम्बन्ध में यह आवश्यक नहीं होता। सरकार की स्थिति स्वयं प्रकाशित होती है और उसके ऋण-शोधन के साधन विस्तृत होते हैं अतः ऋणदाता को विश्वास रहता है कि उनका रुपया निश्चित शर्तों के अनुसार वापिस मिल जाएगा।

4. ऋण प्राप्ति का रूप—व्यक्ति की तुलना में राज्य की साख बहुत अधिक होती है, अतः राज्य को कम व्याज की दर पर रुपया उधार देना अधिक सुरक्षित समझा जाता है। सरकार बाहर के

व्यक्तियों से ऋण लेकर अथवा स्वयं साख-पत्र निर्गमित कर सुगमतापूर्वक सार्वजनिक ऋण प्राप्त कर सकती है। सरकार पत्र-मुद्रा-निर्गमन करके काम चला सकती है लेकिन एक व्यक्ति इतने अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकता।

5. ऋण की मात्रा, जमानत और अवधि—व्यक्ति की तुलना में राज्य के ऋण की मात्रा बहुत अधिक होती है। राज्य को बिना किसी जमानत के रुपया उधार मिल जाता है जबकि व्यक्ति को ऋण तभी मिलता है जब वह कोई अच्छी धरोहर प्रस्तुत करने के लिए तैयार होता है। सरकार स्थायी और दीर्घकालीन ऋण प्राप्त कर सकती है क्योंकि सरकार एक दीर्घकालीन स्थायी ढाँचा है जिसमें कार्यकर्ता बदलते हैं परन्तु व्यवस्था स्थिर रहती है और उन्हें दीर्घकालीन ऋण प्राप्त होता है। व्यक्तिगत ऋण का भार प्रायः दूसरे व्यक्ति अपने ऊपर नहीं लेते अतः उन्हें दीर्घकालीन ऋण नहीं मिलता।

6. भार का अन्तर—निजी ऋण में ऋणदाता को ऋण की पूरी रकम वापस करनी होती है जबकि सार्वजनिक ऋण में प्रत्यक्षतः ऐसा ही होता है किन्तु वास्तव में यह रकम कुछ कम होती है। कारण यह है कि निजी ऋणों का भुगतान अतिरिक्त करारोपण से किया जाता है जिसका भार ऋणदाताओं पर पड़ता है और उन्हें पूरी रकम वापस नहीं मिलती।

7. ऋण का उपयोग—व्यक्ति ऋण को निजी लाभ के लिए व्यय करता है। व्यक्ति के व्यय में ऋणदाता को कोई लाभ नहीं पहुँचता बल्कि उसे तो वर्तमान आवश्यकताओं की शान्ति से बधित रहना पड़ता है। इसके विपरीत सार्वजनिक ऋण का व्यय राज्य जन हित में करता है जिसमें ऋणदाताओं को उस व्यक्ति से लाभ पहुँचता है।

8. ऋण का क्षेत्र—एक व्यक्ति देश की सीमाओं के अन्दर ऋण प्राप्त कर सकता है जबकि एक सरकार विदेशों से और अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से भी ऋण प्राप्त कर सकती है।

9. उत्पादन तथा वितरण पर प्रभाव—सरकारी ऋणों का देश की उत्पादन और वितरण व्यवस्था पर गहरा प्रभाव पड़ता है परन्तु व्यक्तिगत ऋणों का ऐसा प्रभाव नहीं होता।

10. ऋणों का उद्देश्य—व्यक्ति तभी ऋण लेता है जब उसे धन की बहुत आवश्यकता होती है लेकिन सरकार बिना धन की आवश्यकता के ऋण लेती है। आधुनिक सरकारों का दायित्व समाज के सन्तुलित विकास के लिए आर्थिक स्थिरता बनाए रखने और आर्थिक व्यवस्था में आवश्यक परिवर्तन करने की दृष्टि से सरकार ऋण ले लेती है। उदाहरण के लिए मुद्रा-स्फीति के समय जनता के पास क्रय-शक्ति कम करने की दृष्टि से सरकार ऋण ले सकती है और वह देश में सामान्य मूल्य स्तर को नीचा गिराने में सफल हो सकती है। कभी कभी सरकार देश के उत्पादन अथवा वितरण में मनोवांछित परिवर्तन करने के लिए ऋण लेती है जबकि व्यक्ति को ऐसे ऋणों की आवश्यकता नहीं होती।

सार्वजनिक ऋण तथा कर में अन्तर

(Distinction between Public Debt and Tax)

सार्वजनिक ऋण करों की भाँति लाक-आगम का एक महत्वपूर्ण अंग है। कुछ लेखकों ने सार्वजनिक ऋणों की निंदा की है और करों से प्राप्त आय को अधिक अच्छा बताया है। इस विवाद पर विचार करने से पूर्व दोनों में से आय प्राप्त करने का कौन सा स्रोत अधिक अच्छा है हमें सार्वजनिक ऋण और करों के मौलिक अन्तर को समझ लेना चाहिए।

1. वापिस करने के दायित्व—कर प्राप्ति में सरकार का कोई दायित्व नहीं रहता। करारोपण लोक-आगम के क्षेत्र में आय का साधन है। इसके विपरीत सार्वजनिक ऋण सरकार पर एक बोझ डालते हैं। ऋणों को वापस करने का ही नहीं वरन् उन पर ब्याज देने का दायित्व सरकार पर आ पड़ता है।

2. प्राप्ति के स्रोत—करारोपण देश की जनता पर होता है जबकि सार्वजनिक ऋण देश की जनता से लिया जा सकता है और विदेशों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से भी लिया जा सकता है। विदेशों से ऋण प्राप्त करना प्रायः अच्छा नहीं होता क्योंकि विदेशी विनियम एवं अन्य आर्थिक दुष्परिणामों के अतिरिक्त इनसे देश की स्वतन्त्र नीति प्रभावित हो सकती है। ऋणदाता देश पर अप्रत्यक्ष दबाव डाल सकते हैं।

3. भार एवं लाभ—करारोपण का भार और लाभ दोनों वर्तमान पीढ़ी प्राप्त करती है। कर थोड़ी-थोड़ी मात्रा में लिए जाते हैं और इनका उपयोग उन कार्यों व सेवाओं में किया जाता है जिनका प्रतिफल शीघ्र मिले लेकिन सार्वजनिक ऋण की स्थिति कुछ अलग होती है। सूखा, बाढ़, आदि की असाधारण परिस्थितियों में अथवा तुरन्त प्रतिफल देने वाले कार्य को पूरा करने के लिए ऋण लिए जाते हैं सब तो वर्तमान पीढ़ी लाभान्वित होती है लेकिन जब दीर्घकालीन योजनाओं के लिए ऋण लिए जाते हैं तो यह व्यापक सम्भावना रहती है कि पूरा लाभ आगामी पीढ़ी को ही मिले।

4. स्वभाव—करों का स्वभाव नियमित होता है। साधारण वित्तीय व्यवस्था के संचालन के लिए सरकार करों द्वारा अपना कार्य चलाती है। इसके विपरीत ऋण प्रायः असाधारण परिस्थितियों में लिए जाते हैं। संकटकाल में विशेष आय की आवश्यकता की पूर्ति सार्वजनिक ऋणों द्वारा की जाती है।

5. वित्तव्ययिता—जब तक सरकार कर-आय से काम चलाती है वह सोध-विचार कर व्यय करती है परन्तु जब सरकार ऋण लेकर खर्च करने की आदी हो जाती है तो वह किपूलखर्ची करती है। इससे सरकार की कार्यकुशलता पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। दूसरी ओर ऋणों का उपयोग सावधानी से किया जा सकता है यदि प्रशासन पर्याप्त कुशल हो। अतः अधिव्यय एवं वित्तव्ययिता की दृष्टि से आवश्यकतानुसार दोनों साधन उपयोगी हो सकते हैं।

सार्वजनिक ऋणों और करों के भेद को स्पष्ट कर देने के बाद अब यह निर्णय करना है कि सार्वजनिक आय के स्रोतों में कर अच्छे हैं या ऋण। वास्तव में ऋण और कर दोनों सार्वजनिक आय की पूर्ति करते हैं और दोनों ही सरकार के लिए उपयोगी हैं दोनों के उपयोग के सम्बन्ध में अर्थशास्त्रियों की विभिन्न मान्यताएँ हैं।

करारोपण आय का नियमित साधन है और यह उपयुक्त है कि सरकार प्रशासनिक अथवा साधारण आवश्यकताओं की पूर्ति करारोपण से करे। विशाल व्ययों के लिए करों का प्रयोग न तो वांछनीय है और न फलदायक। करों से जो अल्प आय प्राप्त होती है उससे दीर्घकालीन व्ययों की पूर्ति करना सम्भव नहीं होता। करारोपण की एक सीमा होती है जिससे आगे बढ़ना जनता के असंतोष को निमन्त्रण देना है। अब यह प्रश्न उठता है कि क्या सामान्य व्यय और प्रशासनिक आवश्यकताओं की पूर्ति सार्वजनिक ऋणों द्वारा करना अनुचित होगा? इसका उत्तर पूर्णतः नकारात्मक नहीं हो सकता क्योंकि सरकार सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए अल्पावधि ऋण लेने को बाध्य हो जाती है। इसमें दो बातों का ध्यान अवश्य रखा जाना चाहिए—एक यथासम्भव काराधान के माध्यम से इन आवश्यकताओं की पूर्ति कर लेनी चाहिए और दूसरे यदि सार्वजनिक ऋण लिए जाएँ तो निकट भविष्य में कर-आय से उसका भुगतान कर देना चाहिए। विशेष परिस्थितियों को छोड़कर यही वांछनीय है कि राज्य अपने दिन-प्रतिदिन के कार्यों के लिए ऋण लेने का अभ्यस्त न हो अन्यथा ऋण व ब्याज की राशि का भुगतान करने के लिए जैसी दर से करारोपण करना पड़ेगा और यदि बार-बार उत्पन्न होने वाले व्ययों के लिए बार-बार ऋण लिए जाते रहेंगे और हर बार कर लगाए जाते रहेंगे तो राजस्व का सम्पूर्ण बीधा घिन्न-मिन्न हो जावेगा।

निष्कर्ष स्वरूप यह कहना उचित होगा कि उत्पादक सार्वजनिक व्ययों की पूर्ति जो लम्बे समय में फैल जाती है ऋणों द्वारा की जानी चाहिए। विपरीत अल्पकालीन तथा अनुत्पादक स्वभाव के सार्वजनिक व्ययों की पूर्ति करारोपण द्वारा की जानी चाहिए। तात्पर्य यह है कि परिस्थितियों के अनुसार आय के ये दोनों स्रोत उपयोगी और श्रेष्ठ हैं तथा दोनों ही एक-दूसरे के पूरक बन कर कार्य करें।

सार्वजनिक ऋण का वर्गीकरण

(Classification of Public Debt)

सार्वजनिक ऋण परस्पर स्वभाव गुण रूप भार आदि की दृष्टि से एक-दूसरे से बहुत भिन्न हो जाते हैं अतः समय प्रयोग बारम्बारता (Frequency) आदि के आधार पर उनका वर्गीकरण किया जा सकता है।

(1) अवधि के अनुसार अल्पकालीन व दीर्घकालीन ऋण

(Short Period Loans and Long Period Loans)

ऋण जब एक निश्चित समय के लिए होते हैं तो उनकी एक पूर्ण देय अवधि अथवा शोधन (Maturity or Redemption) होता है अन्यथा नहीं। जिन ऋणों के भुगतान करने की तिथि नहीं होती उन्हें कोषित ऋण (Funded Debt) कहते हैं। इनका मूलधन वापस करने का कोई वायदा नहीं होता केवल नियमित ब्याज भुगतान का दायित्व रहता है। जो ऋण लम्बे काल के लिए होते हैं उन्हें भी कोषित ऋण की श्रेणी में रख लिया जाता है। दूसरी ओर अकोषित अथवा घातू ऋण (Unfunded or Floating Debt) वे होते हैं जिनका न केवल ब्याज बरन् मूलधन भी निश्चित अवधि के बाद लौटाया जाता है। यह वर्गीकरण एकदम सुनिश्चित नहीं है।

अकोषित ऋणों को उनके वापस किए जाने के समय की अवधि के आधार पर अल्पकालीन और दीर्घकालीन ऋणों में बाँटा जाता है। दोनों ऋणों के मध्य कोई निश्चित विभाजन रेखा नहीं खींची जा सकती। दीर्घकालीन ऋण वे होते हैं जिनकी शोधन तिथि (Date of Maturity) प्रायः 10 या इससे अधिक वर्षों के बाद आती है और अल्पकालीन ऋण वे होते हैं जिनकी शोधन तिथि (Date of Maturity) 10 वर्ष पूर्व ही होती है। जैसे—भारत में केन्द्रीय सरकार द्वारा जारी किए गए ट्रेजरी बिल जिनकी अवधि 3 या 6 मास की होती है अथवा रिजर्व बैंक द्वारा सरकार को दिए जाने वाले अर्धोपाय उधार (Ways and Means Advances) जिनका भुगतान 90 दिन के अन्दर करना होता है। अल्पकालिक ऋणों को अकोषित ऋण (Unfunded Debt) या अस्थायी ऋण (Terminable Debt) या चल ऋण (Floating Debt) या शोध ऋण (Redeemable Debt) आदि विभिन्न नामों से पुकारा जाता है और दीर्घकालीन ऋणों को कोषित ऋण (Funded Debt) या स्थायी ऋण या अशोध्य (Perpetual or Non terminable Debt) नाम दिया जाता है।

अल्पकालीन ऋण कम अवधि हेतु लिए जाते हैं। सरकार ऐसे ऋण अपने बजट में घातू खर्च या अल्पकालिक कमी या स्थायी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए लेती है। अतः सरकार को इस ऋण के भुगतान हेतु किसी कोष की स्थापना करने की आवश्यकता नहीं होती। इसलिए इसे अकोषित ऋण (Unfunded Debt) कहा जाता है। सरकार अल्पकालीन ऋणों के ब्याज का भुगतान अपनी साधारण आय में से और समय आने पर मूलधन का भुगतान प्रायः अन्य ऋणों द्वारा प्राप्त एकम से कर देती है। इसलिए इन्हें चल ऋण (Floating Debt) कहा जाता है। इसके विपरीत दीर्घकालीन ऋण बहुत लम्बी अवधि हेतु लिए जाते हैं। सरकार इस प्रकार का ऋण नहर, रेल, विद्युत केन्द्र आदि बनाने के लिए लेती है। इस ऋण के भुगतान के लिए सरकार को पृथक् से एक कोष का निर्माण करना होता है। यही कारण है कि इस ऋण को कोषित ऋण कहते हैं। इस कोष में उस साधन की आय में से रकमा जमा किया जाता है जिसके लिए ऋण लिया गया है। ऐसे कोष का निर्माण कर देने से ऋण का भुगतान सुविधापूर्वक हो जाता है।

गुण-दोष—अल्पकालीन और दीर्घकालीन दोनों प्रकार के ऋणों के अपने-अपने गुण-दोष हैं। बैंकों के लिए निजी विनियोग करने की दृष्टि से अल्पकालीन ऋण उपयुक्त हैं। मुद्रा बाजार में इनका स्वागत किया जाता है क्योंकि बैंकों के लिए ये सबसे अच्छे विनियोग के साधन होते हैं। सरकार अल्पकालीन आवश्यकताओं की पूर्ति इन्हीं ऋणों को लेकर करती है। इन्हें सुविधानुसार दीर्घकालीन ऋणों में परिवर्तित किया जा सकता है। अल्पकालीन ऋण उस समय जारी किए जाते हैं जब ब्याज की दर ऊँची होती है। इसके विपरीत दीर्घकालीन ऋण उस समय जारी किए जाते हैं जब ब्याज की दर नीची हो जाती है। अतः कई बार समय-समय पर अल्पकालीन ऋणों को दीर्घकालीन ऋणों में परिवर्तित कर दिया जाता है। इन गुणों के साथ ही अल्पकालीन ऋणों के कुछ दोष भी हैं। अल्पकालीन ऋणों को प्राप्त करने में सुविधा न होने के कारण सरकार बिना किसी रुकावट के ऋण लिए चली जाती है। अप्रतिबद्ध रूप से ऋण प्राप्त करने की ओर अप्रसर होने की प्रवृत्ति से अनिष्टावस्था को प्रोत्साहन मिलता है। जब इन ऋणों का नियमित ढंग से भुगतान करने का प्रबन्ध नहीं किया जाता तो सरकार ऐसे ऋणों को पुकारने के लिए पुनः ऋण ले लेती है और अल्पकालीन ऋणों का क्रम चलता रहता है और वे स्थायी ऋणों का रूप ले लेते हैं। जब ये अस्थायी ऋण स्थायी ऋणों में परिवर्तित हो जाते हैं तो समाज

और सरकार दोनों के लिए बहुत भारी सिद्ध होते हैं। बैंकों के लिए पूँजी विनियोग की दृष्टि से अल्पकालीन ऋण उपयुक्त होते हैं लेकिन कभी-कभी बैंकों द्वारा इस प्रकार के विनियोग का परिणाम यह निकलता है कि व्यापार और उद्योगों के लिए रुपये की कमी हो जाती है।

दीर्घकालीन ऋणों में गुण और दोष दोनों हैं। राज्य की दृष्टि से दीर्घकालीन ऋण अच्छे होते हैं क्योंकि सरकार को निकट भविष्य में ऐसे ऋणों के भुगतान की चिन्ता नहीं रहती। यह इनके भुगतान के लिए तब तक रुक सकती है जब तक कि वह सकट नियन्त्रित न हो जाए जिसके लिये ये ऋण लिए गए थे। दीर्घकालीन ऋणों के भुगतान की इस कठिनाई को अनुभव करके कुछ देशों में अनिश्चित कालीन ऋण (Perpetual Debt) जारी होते हैं। इनकी कोई निश्चित शोधन तिथि (Date of Maturity) नहीं होती। उदाहरण के लिए इंग्लैण्ड के ऋणों का एक बड़ा भाग इसी प्रकार का है। सरकार इन ऋणों का भुगतान तभी करती है जब उसके लिए ऐसा करना सुविधाजनक होता है। दीर्घकालीन ऋण इसलिए सुविधाजनक होते हैं कि इनका भुगतान करने के लिए एक पृथक् कोष बना दिया जाता है जिसमें उक्त साधन की आय में से रुपया जमा किया जाता है जिसके लिए ऋण लिये गये हैं। इससे ऋण का भुगतान सुविधाजनक हो जाता है। सरकार को केवल ब्याज के भुगतान का दायित्व लेना होता है। दीर्घकालीन ऋण इसलिए भी अच्छे हैं कि ये कम ब्याज पर लिए जाते हैं। विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए दीर्घकालीन ऋण उचित माने जाते हैं। इनसे देश में पूँजी संचय को प्रोत्साहन मिलता है। इन गुणों के साथ दीर्घकालीन ऋणों के कुछ दोष भी हैं। दीर्घकालीन ऋणों का प्रयोग स्वतन्त्रता से किया जाता है जिससे अपव्यय को बढ़ावा मिलता है। विशेष परिस्थितियों में सरकार के दीर्घकालीन ऋण इतने बढ़ जाते हैं कि इनसे उसकी राजनीतिक स्वतन्त्रता पर प्रभाव पड़ने लगता है। इसके अतिरिक्त विनियोगकर्ताओं की पूँजी एक लम्बे समय के लिए फँस जाती है जिसके कारण वे अपनी पूँजी के उपयोग में परिवर्तन नहीं कर पाते।

(2) प्राप्ति के अनुसार आन्तरिक और बाह्य ऋण

(Internal Debt and External Debt)

ऋण प्राप्त करने की दृष्टि से सार्वजनिक ऋणों को दो भागों में विभाजित किया गया है—आन्तरिक ऋण एवं बाह्य अथवा विदेशी ऋण। आन्तरिक ऋण वे हैं जो देश के अन्दर की जनता बैंक तथा अन्य संस्थाओं से प्राप्त किये जाते हैं। इसके विपरीत बाह्य ऋण वे हैं जो विदेशी ऋणदाताओं और अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक संस्थाओं से प्राप्त किये जाते हैं।

आन्तरिक और बाह्य ऋणों की मुख्य विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं—(i) सरकार यही प्रयास करती है कि उसे आन्तरिक ऋण पर्याप्त मात्रा में प्राप्त हो जाएँ किन्तु जब वह इस प्रयास में असफल रहती है तब से बाह्य ऋणों का सहारा लेना पड़ता है। विदेशी ऋण विकास कार्यों और सकटकालीन परिस्थितियों के अनुकूल होते हैं किन्तु देश के अन्दर इतनी बड़ी मात्रा में और तत्काल ऋण की व्यवस्था नहीं हो पाती। (ii) सरकार को आन्तरिक ऋण अपने देशवासियों से अपनी ही मुद्रा में मिलते हैं। अतः विदेशी ऋणों का महत्त्व उक्त समय बढ़ जाता है जिस समय विदेशी भुगतान की अस्थिरता (Disequilibrium) बढ़ जाती है तथा अन्य कोई आय न होने के कारण विदेशी विनियम प्राप्त करना असम्भव हो जाता है। (iii) आन्तरिक ऋण इच्छित और निश्चित दोनों प्रकार के हो सकते हैं जबकि विदेशी ऋण केवल इच्छित होते हैं। (iv) आन्तरिक ऋणों से देश के आर्थिक साधनों और राष्ट्रीय आय पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ता क्योंकि आन्तरिक ऋण से धन समाज के एक वर्ग से दूसरे वर्ग को हस्तान्तरित हो जाता है लेकिन बाह्य ऋणों में ब्याज के रूप में धन विदेशों को दिया जाता है जिससे राष्ट्रीय आय कम हो जाती है।

आन्तरिक ऋणों का भार

आन्तरिक ऋणों में धन देश के बाहर नहीं जाता। केवल विभिन्न आय वाले वर्गों के बीच क्रय-शक्ति का हस्तान्तरण होता है अतः इनका कोई प्रत्यक्ष मौद्रिक भार नहीं पड़ता। जहाँ तक इनके वास्तविक भार का सम्बन्ध है यह इस पर निर्भर है कि ऋण का उपयोग अनुत्पादक कार्यों में किया जाता है अथवा उत्पादक कार्यों में। देश में धन का वितरण असमान होता है तो इनका वास्तविक भार

बहुत अधिक होता है। इसके विपरीत यदि इनका उपयोग उत्पादन कार्यों में किया जाता है और धन की समानता को प्रोत्साहन मिलता है तो इनका वास्तविक भार कम होता है।

आन्तरिक ऋणों का प्रत्यक्ष वास्तविक भार इस पर निर्भर करता है कि ऋण समाज के किस वर्ग ने दिया है और उसका भुगतान किस वर्ग को करना पड़ रहा है। यदि ऋण निर्धन वर्ग देता है तो उसका भुगतान धनी वर्ग पर करारोपण करके किया जाता है तो ऋण का प्रत्यक्ष वास्तविक भार बहुत कम होता है। इसके विपरीत यदि ऋण धनी वर्ग द्वारा दिया जाता है और निर्धन वर्ग द्वारा करों के रूप में उनका भुगतान होता है तो ऋणों का प्रत्यक्ष वास्तविक भार बहुत अधिक होता है। व्यावहारिक जीवन में अधिकांशतः ऋणों का वास्तविक भार बहुत अधिक होता है क्योंकि ऋण धनी व्यक्तियों द्वारा खरीदे जाते हैं और कर निर्धन व्यक्तियों को भी देना पड़ता है।

एक अन्य स्वरूप के अन्तर्गत आन्तरिक ऋणों का प्रत्यक्ष वास्तविक भार अधिक होता है। इन ऋणों से धन का हस्तान्तरण नवयुवकों से वृद्धों की ओर होता है और धन सक्रिय उपयोगों से निकलकर निष्क्रिय उपयोगों में चला जाता है। अधिकांश ऋण वृद्ध व्यक्तियों द्वारा प्रदान किए जाते हैं जबकि उनका भुगतान नवयुवकों पर कर लगाकर किया जाता है। कर का भुगतान अधिकांश नवयुवकों को अपनी वर्तमान आय में से करना पड़ता है जबकि वृद्धों ने यह ऋण पुरानी बचतों में से खरीदे थे। ऋण एकत्रित धन में से दिया जाता है जबकि उसका भुगतान सक्रिय उपयोगों के धन में से होता है। स्पष्टतः इस स्थिति में ऋण का वास्तविक प्रत्यक्ष भार बहुत अधिक होता है।

आन्तरिक ऋणों का अप्रत्यक्ष भार समाज पर पड़ता है। राज्य ऋण चुकाने के लिए लोगों पर करारोपण करता है जिसका भार नागरिकों को वहन करना पड़ता है। इससे नागरिकों की कार्य करने व बचत करने की क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है जिससे उत्पादन विपरीत रूप से प्रभावित होता है। इसके अतिरिक्त ऋण चुकाने के लिए धन की कमी-कमी ऐसे कार्यों में लगाया जाता है जिनसे नागरिकों का हित तुरन्त आगे नहीं बढ़ता। इसका प्रभाव नागरिकों की कार्यकुशलता पर पड़ता है। ऐसी स्थिति में एक ओर तो देश में उत्पादन की धक्का लगती है और दूसरी ओर धन के वितरण की असमानता में वृद्धि होती है। फलस्वरूप ऋण-भार अप्रत्यक्ष रूप से नागरिकों को वहन करना पड़ता है। यदि ऋणदाता वर्ग की बचत करने की इच्छा करदाता वर्ग की तुलना में अधिक है तो नागरिक ऋणों से बचत को प्रोत्साहन मिलता है।

युद्ध-संचालन के लिए प्राप्त किए गए आन्तरिक ऋणों का प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष वास्तविक भार बहुत अधिक होता है। युद्ध-काल में वस्तुओं की कमी होने से मूल्य बढ़ते हैं जिससे नागरिकों का जीवन-स्तर गिर जाता है। युद्ध के बाद बेकारी का प्रसार होता है मूल्यों में गिरावट आती है ब्याज की दर घट जाती है। फलस्वरूप वास्तविक भार और अधिक हो जाता है। इसके अतिरिक्त बाजार में ब्याज की दर घटने के कारण सरकारी प्रतिभूतियों पर ऊँची ब्याज की दर होने से उनका मूल्य ऊँचा हो जाता है। इससे ऋण का भार और अधिक हो जाता है। आन्तरिक ऋणों का प्रत्यक्ष मौद्रिक भार यद्यपि कुछ नहीं होता किन्तु उनका वास्तविक भार बहुत अधिक होता है।

बाह्य ऋणों का भार

बाह्य ऋणों का मौद्रिक व वास्तविक भार ऋणी देश के नागरिकों को वहन करना पड़ता है। इन ऋणों का प्रत्यक्ष मौद्रिक भार उस राशि से नापा जाता है जो ऋणी देश मूलधन और ब्याज के रूप में ऋणदाता देश को देता है और प्रत्यक्ष वास्तविक भार उस हानि से नापा जा सकता है जो ऋण का भुगतान करते समय आर्थिक कल्याण में होती है। ऐसे भार ऋणदाता को धनिक वर्ग चुकता है तो प्रत्यक्ष वास्तविक भार कम होता है और इनका भुगतान निर्धन व्यक्तियों द्वारा किया जाता है तो प्रत्यक्ष वास्तविक भार अधिक होता है। प्रत्यक्ष वास्तविक भार इस पर निर्भर करता है कि वस्तुओं और सेवाओं का उपयोग समाज के किस वर्ग द्वारा किया जा रहा है।

बाह्य ऋणों का अप्रत्यक्ष मौद्रिक और वास्तविक भार ऋणी देश के नागरिकों पर उत्पादन की कमी के कारण पड़ता है। ऋणों के कारण उत्पादन हतोत्साहित होता है क्योंकि मूलधन और ब्याज के भुगतान के लिए राज्य को अधिकाधिक करारोपण का आश्रय लेना पड़ता है। इससे सार्वजनिक व्ययों में कमी आ जाती है। यदि बाह्य ऋणों को उत्पादक कार्यों में लगाया जाता है तब यह धारणा सत्य नहीं

उत्तराती। उत्पादक कार्यों में ऋणों को लगाने से देश का उत्पादन बढ़ता है और बढ़ते हुए उत्पादन से ऋणों का भुगतान सरलता से किया जा सकता है। वहीं मीट्रिक भार कम हो जाता है। उत्पादन के बढ़ने से धंसतुई और सैयाईं सस्ती हो जाती हैं। परिणामस्वरूप आर्थिक कल्याण में वृद्धि होती है और स्थिति में ऋणों का वास्तविक भार कम हो जाता है अतः यह सोचना कि बाह्य ऋणों से ऋणी देश के नागरिकों को अनिवार्यतः ऋण का अप्रत्यक्ष भार वहन करना पड़ता है भ्रमक है।

पक्ष में तर्क

इन ऋणों के पक्ष में दिए गए मुख्य तर्क ये हैं—

1 संकट या अन्य विपत्ति के समय जब देश के आन्तरिक साधनों से आवश्यक धन नहीं मिल पाता तो बाह्य ऋणों से ही सहायता मिलती है। यदि दुर्भिक्ष बाढ़ आदि आकस्मिक परिस्थितियों के लिए सरकार आवश्यक वित्त की व्यवस्था में असफल रहती है तो इससे सामान्यजन का जीवन-स्तर कम हो जाता है उसकी कार्यकुशलता घट जाती है फलतः उत्पादन गिर जाता है और अर्थव्यवस्था में अस्तमर्जजस्य आ जाता है। आन्तरिक ऋण पाने में असफल रहने पर ऐसी परिस्थिति में राज्य विदेशी ऋणों के बल पर समतुलन बनाए रख सकता है।

2 आर्थिक दृष्टि से पिछड़े देशों में आर्थिक विकास विदेशी ऋणों के अभाव में सम्भव नहीं होता क्योंकि ऐसे देशों के नागरिकों की आय बहुत कम होती है जिससे उनकी बचत कम रहती है। इसलिए विदेशी सहायता धन के रूप में एवं मशीन यान्त्रिक ज्ञान आदि के रूप में प्राप्त होती है।

3 युद्ध-काल में एक देश को विपुल धन्य करना पड़ता है अतः आन्तरिक साधनों से काम नहीं चलता। ऐसी स्थिति में बाह्य ऋण लेकर काम चलाया जाता है जो नकदी के अतिरिक्त युद्ध-सामग्री खाद्यान्नों आदि के रूप में हो सकता है।

4 युद्ध विनिष्ट देशों का पुनर्निर्माण बाह्य ऋणों से हो पाता है। अन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण और विकास बैंक की स्थापना इसी ध्येय से की गई है।

5 विदेशी विनिमय अधमा भुगतान की प्रतिकूलता को बाह्य ऋणों से अनुकूल बनाया जाता है। ये कर्ज विदेशी माल के आयात करने में काफी सहायता पहुँचाते हैं।

विपक्ष में तर्क

बाह्य ऋणों के विपक्ष में प्रधानतः निम्न तर्क प्रस्तुत किए जाते हैं—

1 बाह्य ऋणों का प्रत्यक्ष मीट्रिक भार अधिक होता है क्योंकि मूलधन तथा ब्याज के रूप में राष्ट्रीय धन का बहुत-सा भाग विदेशों में चला जाता है। बाह्य ऋणों के अभाव में इस धन का उपयोग राष्ट्रीय उत्पादन और आय की वृद्धि के लिए किया जा सकता है।

2 बाह्य ऋण लेने से बाह्य ऋणदाताओं अथवा विदेशी सरकारों द्वारा राजनीतिक तथा आर्थिक हस्तक्षेप की सम्भावना रहती है।

इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सावधानी रखी जाए तो विदेशी ऋण हानिकारक नहीं है। यदि बाह्य ऋणों का प्रबन्ध और नियन्त्रण राष्ट्रीय सरकार के हाथों में है और इनका उपयोग उत्पादक कार्यों में किया जाता है तो इनसे देश को हानि होने की आशंका कम रहती है।

(3) प्रयोग के अनुसार उत्पादक ऋण व अनुत्पादक ऋण

(Productive and Unproductive Debts)

प्रयोग की दृष्टि से ऋण उत्पादक या अनुत्पादक हो सकते हैं। उत्पादक ऋण को सक्रिय ऋण (Active Debt) और अनुत्पादक ऋण को निष्क्रिय ऋण (Passive Debt) या मृत-भार (Dead Weight Debts) कहते हैं। उत्पादक ऋण वे हैं जिनका उपयोग उत्पादन करने वाले कार्यों में होता है। ये वे ऋण हैं जिनका उपयोग ऐसी योजनाओं में किया जाता है जिनसे आय प्राप्त होती है जैसे—विद्युत उत्पादन व वितरण की योजनाएँ परिवहन व सिंचाई की योजनाएँ आदि। इन उद्योगों और योजनाओं से होने वाली आय में से उनका ब्याज चुकाया जाता है और मूलधन चुकाने के लिए शोधन-कोष बनाया जाता है। दूसरी ओर अनुत्पादक ऋण वे हैं जिनका उपयोग ऐसे कार्यों के लिए होता है जिनसे सीधा आर्थिक प्रतिफल नहीं मिलता। परियोजनाओं से धन सम्बन्धी लाभ मिलता है। यह मात्रा में बहुत कम

होता है। इनका उद्देश्य आय उत्पादित करना अथवा लाभ कमाना न होकर लोकहित सामाजिक स्थिति बढ़ी होना है। शिक्षा स्वास्थ्य चिकित्सा बाढ़ सूखा युद्ध आदि परिस्थितियों में सरकार की आवश्यकताओं को पूरा करने वाले ऋण अनुत्पादक ऋण कहे जाते हैं। लेकिन अनुत्पादक ऋण की विषयवस्तु व्यापकता प्रतीत नहीं होती क्योंकि युद्ध अन्ततः युद्धमयी अहिंसा के साम्य स्तर का सामाजिक सरकार का दायित्व है और शिक्षा स्वास्थ्य आदि पर व्यय करने से चाहे वर्तमान में अर्थिक लाभों की प्राप्ति न हो किन्तु सामाजिक उन्नति और दीर्घ दृष्टिकोण से अप्रत्याश रूप से निश्चित रूप से विशेष लाभ प्राप्त होता है। उत्पादक ऋणों से उत्पादकता एवं आय वृद्धि में वृद्धि होती है जिसके कारण ऋण एवं व्याज अवसमयी सुविधाजनक हो जाती है और वित्त व्यवस्था पर अतिरिक्त भार नहीं पड़ता है। अनुत्पादक ऋणों के कारण वित्त व्यवस्था आंतरिक संसाधन की पुष्टि में असमर्थ हो जाती है अतः मूल एवं व्याज चुकाने हेतु पुनः ऋण लिया जाता है। इस परिस्थिति में देश एक गड़बड़ के ऋण बन्ध (Debt Trap) में फँस जाता है।

भीमती डिकस ने उत्पादक ऋणों को सक्रिय ऋण का नाम दिया है क्योंकि इनसे देश में उत्पादक बंधन उत्पन्न करने की क्षमता में वृद्धि होती है और सरकार की मौद्रिक आय बढ़ती है। भीमती डिकस ने अनुत्पादक ऋणों को मृत भार ऋण (Dead Weight Debt) इसलिये कहा है कि इन ऋणों के उपयोग से न समाज की उत्पादन शक्ति बढ़ती है और न सरकार की मौद्रिक आय में वृद्धि होती है। चूंकि सरकार को अधिक कर्तव्यपथ करके या व्यय घटाकर इस ऋण से सम्बन्धित व्यय का सुधान करना होता है अतः ऋण सरकार पर एक मृत भार के रूप में पड़ जाता है। भीमती डिकस ने ऐसे अनुत्पादक ऋणों को निष्क्रिय ऋण का नाम दिया है जिनके उपयोग से न तो देश में तत्काल उत्पादक शक्ति में वृद्धि होती है और न राज्य की तत्काल मौद्रिक आय की प्राप्त होती है। इनका व्यय से नागरिकों को तुरन्त सम्पत्ति और आराम मिलता है जिनसे उनकी उत्पादन शक्ति और कुशलता में लाभ होने वृद्धि हो जाती है और उन्हें स्थायी लाभ प्राप्त होता है।

(4) अनिवार्य के अनुसार ऐच्छिक एवं बलान् ऋण

(Voluntary and Compulsory Debt)

स्वभाव के अनुसार सार्वजनिक ऋण को दो भागों में विभाजित किया जाता है—ऐच्छिक ऋण तथा अनिवार्य अथवा बलान् ऋण। ऐच्छिक ऋणों से अभिप्राय उन ऋणों से है जो व्यापारिक लाभ या राजस्व की वृद्धि से स्वेच्छा से सरकार को दिए जाते हैं। ये ऋण सरकार को योग्यता प्राप्त हो जाते हैं उनकी ओर से कोई दबाव नहीं पड़ता। ये ऋण आन्तरिक और बाह्य होते हैं।

इसके विपरीत अनिवार्य या अनिच्छित ऋण वे होते हैं जो सरकार अपनी सर्वोच्च शक्ति के प्रयोग से नागरिकों से जबरदस्ती लेती है। जब सरकार को ऐच्छिक ऋण पर्याप्त मात्रा में नहीं मिलता तब वह नागरिकों पर दबाव डालकर उनसे ऋण प्राप्त कर लेती है। सरकार ऐसे ऋणों को तभी प्रकट करती है जब तत्काल काल होता है अथवा सरकार की साख काफ़ी कम हो गई होती है। इस प्रकार अनिवार्य ऋण का रूप बहुत कुछ सार्वजनिक के समान होता है। दोनों में अन्तर यह है कि इन सदा के लिए से लिये जाते हैं जबकि ऋणों की किसी न किसी रूप में नौटाना होता है। 17वीं व 18वीं शताब्दी में अनिवार्य ऋणों का प्रचलन था अमुक्त सरकार ऐसे ऋणों के स्थान पर कर लगाना अधिक संप्रयुक्त समझती है।

ऐच्छिक ऋणों की व्यवस्था प्रत्येक देश में पाई जाती है और ये बहुत सुविधाजनक होते हैं। किसी विशेष राष्ट्रीय कार्य के लिए या बेरोजगारों की समस्याओं से प्रेरित होकर नागरिक स्वेच्छा से सरकार को कर्पण उधार दे देते हैं। ऐच्छिक ऋण व्यावसायिक उद्योगों के लिए प्राप्त किए जाते हैं जैसे—बैंकिंग निर्यात या आयात या व्यापारिक कार्यालय आदि। इसके विपरीत अनिवार्य ऋण अनुत्पादक कार्यों के लिए प्राप्त किए जाते हैं जैसे—युद्ध संचालन। अनिवार्य ऋण को जनता पसन्द नहीं करती। इनमें जनता मार्क्सवादी स्थापना काफी अधिक होता है।

(5) बरम्बारा के अनुसार लोटररी व वार्षिकी ऋण

(Lottery and Annuity Loans)

बरम्बारा की दृष्टि से ऋण लोटररी अथवा वार्षिकी हो सकते हैं। कुछ ऋण (जैसे लोटररी ऋण) ऐसे होते हैं जो समय विशेष पर अथवा कुछ उद्देश्यों की पूर्ति हेतु लिए जाते हैं। ये ऋण तत्काल लिए

जाते हैं उदाहरणार्थ, भारत सरकार द्वारा निकाले गए इनामी बॉण्ड। ऋणदाता सरकार को कुछ उधार देते हैं और बदले में प्रमाण-पत्र प्राप्त करते हैं। निश्चित अवधि में सरकार इन ऋणदाताओं की परीक्षा निकालती है। इनसे जिन ऋणदाताओं के नामों की परीक्षा निकल आती है उन्हें सरकार द्वारा घोषित इनाम की राशि दी जाती है। इसके विपरीत वार्षिक ऋण वे हैं जिन्हें वह ऋण की रकम को वार्षिक किस्तों में अदा करती है। वार्षिकी ऋण एक साथ प्राप्त किए जाते हैं, किन्तु उनका शोधन धीरे-धीरे किया जाता है। यह रकम ऋणदाता को आजन्म वार्षिकी के रूप में चुकाई जा सकती है या कुछ वर्ष तक इसका भुगतान करने की व्यवस्था की जा सकती है। यदि ऋणदाता शर्तों को स्वीकार करने के लिए उद्यत हो जाएँ तब ऋण-पद्धति सरकार की दृष्टि से उपयुक्त है।

लॉटरी ऋण के विपक्ष में बहुत कुछ कहा गया है। यह योजना शुद्ध आर्थिक दृष्टिकोण से उपयुक्त नहीं मानी गई है, क्योंकि यह एक प्रकार का जुआ है। लॉटरी न निकालने वाले व्यक्ति को भुगतान निश्चित समय में अवश्य प्राप्त हो जाता है लेकिन उसे कोई ब्याज प्राप्त नहीं होता। इस ऋण प्रणाली को अधिक मात्रा में ऋण प्राप्त करने के लिए और अधिक समय के लिए ऋण लेने की दृष्टि से उपयोगी नहीं कहा जा सकता।

(6) अन्य ऋण (Other Loans)

व्यवहार में ऋणों के कुछ और रूप देखने को मिलते हैं जैसे—(i) शोध्य व अशोध्य, (ii) क्रय योग्य व अक्रय योग्य, (iii) ब्याज सहित व ब्याज रहित आदि।

(i) शोध्य व अशोध्य ऋण—शोध्य ऋण (Redeemable Debt) वे हैं जिनका भुगतान करने के लिए कोई समय निश्चित नहीं होता। सरकार केवल यही गारण्टी देती है कि ऋणों पर ब्याज का नियमित भुगतान एक निश्चित समय पर (सामान्यतः छमाही) किस्तों में किया जाता रहेगा। दीर्घकालीन ऋण कभी-कभी इस श्रेणी में आते हैं। विशेषतः सकलकालीन परिस्थितियों में देय ऋणों को अशोध्य ऋण घोषित कर दिया जाता है। अशोध्य ऋण वर्तमान में लोकप्रिय नहीं है।

(ii) क्रय योग्य व अक्रय योग्य ऋण—क्रय योग्य ऋण (Marketable Debt) वे होते हैं जिनमें ऋण पत्र खुले बाजार में खरीदे-बेचे जाते हैं जैसे—सरकारी प्रतिभूतियाँ। आज के अधिकांश ऋण इसी प्रकार के होते हैं। अक्रय योग्य ऋण (Non-marketable Debt) वे होते हैं जिनमें ऋण-पत्रों को खुले बाजार में बेचा नहीं जा सकता वरन् पुनर्निर्धारित दरो पर केवल सरकार द्वारा ही बेचा जा सकता है, जैसे—डाकघराने के बचत ऋण-पत्र (Postal Saving Certificate)। अक्रय योग्य ऋणों का विशेष लाभ यह है कि ये ऋण खुले बाजार की क्रिया (Open Market Operations) को प्रभावित नहीं करते अर्थात् अर्थव्यवस्था पर इन सार्वजनिक ऋणों से पड़ने वाले प्रभाव को यथासम्भव दूर रखा जा सकता है।

(iii) ब्याज सहित ऋण व ब्याज रहित ऋण—नाम से ही स्पष्ट है कि ब्याज सहित ऋण (Interest Bearing Loans) वे हैं जिन पर सरकार ब्याज देने की गारण्टी देती है जबकि ब्याज रहित ऋण (Non-Interest Bearing Debt) वे हैं जिन पर कोई ब्याज नहीं दिया जाता। अतिरिक्त ब्याज रहित ऋण प्राचीन काल में गिरी हुई आर्थिक व्यवस्था वाले शासक लिया करते थे किन्तु ये लोकप्रिय नहीं हो सके। सरकार में अगाध आस्था होने पर अथवा विशेष सकटों के अवसर पर ब्याज रहित ऋण दिए जा सकते हैं।

सार्वजनिक ऋणों के सम्बन्ध में इस विवरण से प्रो. मेहता का यह कथन ठीक है कि सार्वजनिक ऋण अनेक प्रकार के होते हैं वे परस्पर एक-दूसरे से बिल्कुल नहीं मिलते क्योंकि उनका आधार अलग-अलग है। परस्पर इनमें यह अन्तर बाजार, ब्याज चुकाने के ढंग, प्रयोग करने के ढंग आदि के कारण हो जाया करता है।

ऋण-शोधन पद्धतियाँ

(Methods of Debt Redemption)

जब ऋण लिया जाता है तब उसका भुगतान करना भी आवश्यक है। ऋण शोधन की जो विभिन्न पद्धतियाँ अपनाई जाती हैं, वे अग्रलिखित प्रकार से हैं—

(1) ऋण निषेध (Debt Repudiation)

कई राज्य अपने ऋणों के भुगतान को इन्कार कर ऋण-भार से मुक्त हो सकते हैं पर यह नीति व्यावहारिक नहीं है। केवल क्रान्ति द्वारा स्थापित कोई सरकार इस विधि को अपना सकती है। यह सरलता से सम्भव नहीं है क्योंकि इससे सरकार की साख गिर जाती है तथा लोग सरकार का विरोध करने लगते हैं। यदि ऋण विदेशी सरकार अथवा किसी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था से लिया है तो सरकार के न केवल विदेशी सत्ता से सम्बन्ध बिगड़ जाएंगे बल्कि युद्ध की स्थिति उत्पन्न हो सकती है। ऋणी राज्य की प्रतिष्ठा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में गिर जायेगी। मौरिक क्षेत्र में उसकी साख सङ्ग हो जाएगी और उसे भीषण वित्तीय कठिनाइयों का सामना करना पड़ेगा।

(2) ऋण-परिशोधन कोष की स्थापना (Establishment of the Sinking Fund)

ऋणों की आदरणीय ऋण-परिशोधन-कोष की स्थापना द्वारा की जा सकती है। जब सरकार को किसी भारी ऋण का भुगतान एक साथ करना होता है तब वह ऐसे कोष की स्थापना करती है। इस पद्धति द्वारा ऋण भुगतान करने का सर्वप्रथम प्रयत्न इन्क्यूम्बेड में किया गया और तत्परयात् इस नीति को अन्य देशों ने अपनाया। इस कोष में धन आने के दो तरीके हैं—प्रथम वार्षिक आय में से तथा द्वितीय नए ऋणों से। नए ऋण लेकर परिशोध कोष वातु करना एक प्रकार का ऋण परिवर्तन या ऋण रूपान्तरण (Conversion) कहा जा सकता है क्योंकि यहाँ पर नए ऋण पुराने ऋण का स्थान ग्रहण कर लेते हैं।

आजकल कोष की विधि का प्रयोग पूर्णतया भिन्न है। जब इस पद्धति का उपयोग आरम्भ हुआ था उस समय अधिकांशतः यह प्रथा थी कि प्रतिवर्ष कुछ निश्चित धनराशि एक कोष में जाल दी जाती थी और इस राशि को किसी स्थान पर लगा दिया जाता था। अगले वर्ष उस वर्ष का मूलधन तथा पिछले वर्ष का मूलधन एवं ब्याज फिर किसी स्थान पर लगा दिया जाता था। यह क्रम उस समय तक चलता रहता था जब तक कि मूलधन और ब्याज मिलकर ऋण की अवधि समाप्त होने तक ऋण की कुल मात्रा के बराबर न हो जाए। ऐसा हो जाने पर इस धन के उपयोग से ऋण का भुगतान कर दिया जाता था परन्तु आज परिशोधन कोषों का रूप बिल्कुल भिन्न हो गया है। आजकल न कोषों में धन एकत्रित किया जाता है और न इस धन को एक वर्ष से दूसरे वर्ष में लिया जाता है। इसके विपरीत प्रत्येक वर्ष कुछ निश्चित राशि अलग से रख दी जाती है और उसी वर्ष ऋण के एक भाग का भुगतान कर दिया जाता है। यह राशि पूर्व निश्चित होती है।

डॉल्टन ने परिशोध-कोषों को दो भागों में बाँटा है—निश्चित तथा अनिश्चित। निश्चित ऋण परिशोधन कोष में प्रतिवर्ष निश्चित धनराशि जमा कर दी जाती है किन्तु अनिश्चित ऋण परिशोधन कोष में धनराशि तभी जमा की जाती है जब सरकार को अपने वार्षिक बजट में से कुछ बचत प्राप्ति होती है। निश्चित ऋण परिशोधन कोष की स्थापना मुख्यतः तीन आधारों पर की जाती है—

(क) ऋण चुकाने की अवधि के अनुसार ऋण कोष बनाया जा सकता है। सरकार जितने काल समय के लिए ऋण लेती है उसकी आर्थिक स्थिति छतनी ही अच्छी होती है। सरकार को एक ही समय में कई ऋणों का भुगतान करना पड़े। ऐसी स्थिति में सरकार दो तरीके अपनाती है—प्रथम किसी ऋण विरोध के लिए कोष को निश्चित कर दे द्वितीय ऋण विशेष का कुछ भाग कोष में से निश्चित कर दे।

(ख) ऋण भुगतान की अवधि निश्चित कर लेने के उपरान्त यह निश्चित किया जाना चाहिए कि भुगतान कोषों को इस अवधि पर किस प्रकार फैलाया जाए। ऐसा तीन प्रकार से किया जा सकता है—

(i) ऋणों के वार्षिक भुगतान बढ़ते रहते हैं अतः सरकार कोष में न केवल धन की निश्चित मात्रा जमा करती है वरन् धनराशि से प्राप्त ब्याज कोष में जमा कर दिया जाता है जिससे कोष की मात्रा तीव्र गति से बढ़ती है।

(ii) दूसरी विधि में वार्षिक ऋण के भुगतान की मात्रा एक समान रहती है। कोष पर ब्याज के रूप में जो आय प्राप्त होती है उसमें से ऋणदाताओं को ब्याज भुगतान के बाद जो शेष रहती है उसे कोष में जमा कर दिया जाता है।

(iii) तीसरी विधि के अनुसार भुगतान की मात्रा घटती जाती है। कोष की धनराशि पर जो ब्याज मिलता है उसे कोष में जमा नहीं किया जाता बल्कि उससे कहीं अधिक मात्रा में ऋणदाताओं को भुगतान किया जाता है और ऋण भार प्रतिवर्ष कम होता जाता है।

पक्षत तीनों विधियों में से तीसरी विधि सबसे उत्तम ॥ यदि इसे क्रामान्वित करना व्यावहारिक हो ।

(ग) ऋण परिशोध कोष की स्थापना कर देने के उपरान्त यह देखना पड़ता है कि विभिन्न प्रकार के ऋण में भुगतान का ढँटवारा किस प्रकार किया जाए । यदि सभी ऋण समान प्रकृति के होते तो कोई कठिनाई नहीं होती पर व्यवहार में सभी ऋण समान प्रकृति के नहीं होते । उनके ब्याज की दर, भुगतान के समय और विधि आदि में काफी भिन्नता पाई जाती है । ऐसी स्थिति में ऋण परिशोध कोष का ढँटवारा करने में काफी कठिनाई होती है । इस अवस्था में सरकार को यह स्वतन्त्रता रहती है कि वह जिस प्रकार चाहे प्रसका प्रयोग करे, जो तरीका उचित समझे अपनाए ।

कमी-कमी सरकार को एक समय में कई ऋणों का भुगतान करना पड़ता है । ऐसी अवस्था में सरकार प्रायः दो तरीके अपनाती है—(i) किसी ऋण विशेष के लिए कोष निर्धारित कर दे और पूर्व निर्धारित कार्यक्रम के अनुसार भुगतान कर दे (ii) कोष का कुछ भाग विशेष प्रकार के ऋणों के लिए निर्धारित कर दिया जाए और शेष भाग का उपयोग सरकार की स्वेच्छा पर छोड़ दिया जाए अर्थात् वह जिस प्रकार उपयोग करना चाहे वैसे वसा करे । यह तरीका सर्वाधिक व्यावहारिक और न्यायसंगत है ।

प्रो. मेहता ने ऋण परिशोध कोष व्यवस्था की प्रशंसा करते हुए लिखा है—“परिशोध की पद्धति ऋण भुगतान का सबसे अच्छा तरीका है । यह अल्पकाल क्रमबद्ध है और इसे किसी विशेष ऋण की आवश्यकताओं की पूर्ति में समायोजित कर सकता है ।”

(3) क्रमानुसार भुगतान एवं लॉटरी द्वारा भुगतान

(Payment by Lottery Systematic Payment)

क्रमानुसार भुगतान की विधि में प्रतिवर्ष ऋण के कुछ भाग को क्रमानुसार चुका दिया जाता है । सरकार ऐसा प्रबन्ध करती है कि जारी किए गए बॉण्डों में से प्रत्येक की भुगतान की अवधि प्रतिवर्ष पूरी हो जाती है । ऐसे बॉण्डों का क्रम प्रारम्भ में निश्चित कर दिया जाता है और ऋण का एक भाग प्रतिवर्ष चुका दिया जाता है । अमेरिका में स्थानीय सरकारों द्वारा इस विधि का व्यापक प्रयोग किया गया ।

लॉटरी द्वारा भुगतान क्रमानुसार भुगतान की ही एक सशोधित विधि है । इसमें बॉण्डों की सध्या प्रारम्भ में क्रमानुसार निश्चित नहीं की जाती अपितु लॉटरी द्वारा प्राप्त की जाती है । इस विधि का मुख्य दोष यह है कि विनियोगकर्त्ताओं को इसका कोई पता नहीं लग सकता कि उन्हें ऋण कब वापिस मिलेगा । यह सम्भव है कि उन्हें ऋण ऐसे समय प्राप्त हो जब उसके पास विनियोग की गुंजाइश ही न हो और धन बेकार पड़ा रहे ।

(4) वार्षिक वृत्ति (Terminal Annuities)

जब ऋण का भार सरकार पर अधिक हो जाता है तब वह उसका भुगतान एकदम नहीं कर सकती क्योंकि ऐसा करने के लिए आय का व्यय से अधिक होना आवश्यक होता है । अतः ऋण का भुगतान सरकार वार्षिक वृत्ति अथवा किस्तों में करना शुरू कर देती है । यह नीति स्थाई अथवा सीधकातीन ऋणों के सम्बन्ध में अपनाई जाती है । इसके अन्तर्गत सरकार ब्याज सहित मूलधन की एक निश्चित मात्रा लौटाती रहती है । इससे शनै-शनै, सरकार पर ऋण का भार कम होता जाता है ।

(5) ऋण रूपान्तरण (Conversion of the Debts)

यूहलर ने ऋण रूपान्तरण अथवा ऋण परिवर्तन को परिभाषित करते हुए लिखा है, “ब्याज की दरों में आई ॥ कमी का लाभ उठाकर अपने ब्याज के भार को कम करने के उद्देश्य से घालू ऋणों को नए ऋणों में परिवर्तित करने को ऋण रूपान्तरण कहते हैं । ऋण परिवर्तन अथवा रूपान्तरण का उग वास्तव में ऋण शोधन नहीं है । यह सरकार द्वारा ऋण-भार को परिस्थितियों का लाभ उठाकर कम कर लेता है ।” इस विधि में सरकार वास्तव में पुराने ऋणों का भुगतान नहीं करती बल्कि उनका रूप बदल देती है । जब सरकार को ऋण की आवश्यकता होती है तब वह बड़ी मात्रा में, ऊँची ब्याज दर पर ऋण लेती है परन्तु परतली काल में जब कम ब्याज दर पर ऋण मिलने लगते हैं, तो सरकार ऋणदाताओं से कहती है कि वे पुराने ऋण-पत्रों का नए ऋण-पत्रों में परिवर्तन कराएँ । नए ऋण-पत्रों पर ब्याज दर पहले की अपेक्षा कम होती है । यदि ऋणदाता इस शर्त पर तैयार नहीं होते तो सरकार, नए सस्ते ब्याज दर पर ऋण प्राप्त कर पुराने ऋणों का भुगतान कर देती है । विनियोगकर्त्ता प्रायः अपने ऋण पत्रों को

पहले से कम ब्याज की दर पर बन्धित्य के लिए परितर्जित कराने को सहमत हो जाते हैं क्योंकि वे जानते हैं कि सरकारी ऋण-पत्रों में धन का निविद्योग करना अपेक्षकृत अधिक लाभप्रद है।

स्पष्टतया है कि ऋण परिवर्तन को उस समय अपनाया जाता है जब ऋण भुगतान का समय निकट आ जाता है और राज्य के पास भुगतान के लिए समुचित धन नहीं होता। अतः राज्य ऋण का भार टाल देता है। ऋण परिवर्तन से भविष्य में ऋण का भार बढ़ जाता है। पुराने ऋण-पत्र खद कर दिये जाते हैं लेकिन उनके स्थान पर नए अधिक आकर्षक शर्तों वाले ऋण-पत्र जारी किए जाते हैं जिनको सरकार वास्तविक मूल्यों से कम मूल्य पर बेधती है अथवा ऋण की समयावधि पर निश्चित धनराशि के भुगतान का वचन देती है। ऋण रूपान्तरण की यह विधि अपनाकर सरकार एक ओर ऋण के भुगतान को स्थगित करने में सफल हो जाती है और दूसरी ओर वह ऋण-भुगतान की व्यवस्था कर लेती है, जिससे ऋण का भुगतान सुविधाजनक हो जाता है। इस विधि का सबसे बड़ा हानि यही है कि इससे सरकार पर ऋणों के ब्याज का भार पहले से कम हो जाता है लेकिन सरकार इस नीति का प्रयोग तभी कर पाती है जबकि ऋणों में यह शर्त होती है कि सरकार इनका भुगतान जब चाहे तब कर सकती है। सामान्यतः ऋणों में इस प्रकार की शर्तें नहीं पाई जाती हैं।

ऋण परिवर्तन से ऋण-भार कम नहीं होता। इसी आधार पर अधिकांश विद्वान् भुगतान की इस विधि का समर्थन नहीं करते हैं। यदि ऋण परिवर्तन की विधि अपनाई जाती है तो ऐसा करते समय इन बिन्दुओं को ध्यान में रखना उचित है—(i) मुद्रा की माँग एवं पूर्ति का पूर्ण अध्ययन कर लिया जाए, (ii) भविष्य में सम्भावित ब्याज की दर, कर एवं मूल्य स्तर की स्थिति के सम्बन्ध में अध्ययन किया जाए, (iii) जब तक आवश्यक न हो नए ऋणों के मूलधन में वृद्धि न की जाए, एवं (iv) ऋण परिवर्तन की नीति इतनी सरल हो कि नागरिक उसे आसानी से समझ सकें।

(6) ब्याज दर में कमी (Reduction in Interest Rate)

कभी-कभी जब सरकार पर ऋण-भार इतना बढ़ जाता है कि वह उसे वहन नहीं कर पाती तो वह अपने वास्तविक को कम कर लेती है। इसका एक ढंग यह है कि सरकार पूर्व निश्चित ब्याज दर पर भुगतान करके गिरी हुई दर पर ब्याज देने को तैयार होती है। यह ढंग स्पष्ट-संगत नहीं है। इससे सरकार में जनता के विश्वास को आघात लगता है। कभी-कभी सरकार मुद्रा का अवमूल्यन करके अथवा अधिक पत्र-मुद्रा निर्गमित करके अपने ऋण-भार को अप्रत्यक्ष रूप से कम करती है किन्तु आधुनिक काल में लोकतान्त्रिक सरकारों से यह आशा नहीं की जाती कि वे ऋणदाताओं के विश्वास को ठेस पहुंचाएंगी।

(7) बजट की बचत (Surplus Budget)

प्राचीन काल में सार्वजनिक ऋण के भुगतान का सबसे सरल ढंग यह माना जाता था कि सरकार अपनी बचत राशि में से ऋणों का भुगतान करे लेकिन भुगतान का यह तरीका उचित नहीं माना जाता है। बजट में बचत द्वारा ऋण शोषण का ढंग यह है कि सरकार ऋणदाताओं को प्राप्यत रूप में भुगतान कर दे। दूसरा ढंग यह हो सकता है कि सरकार अपनी अधिकतम आय से ऋण-पत्र खरीद ले। यह ढंग घीमा होता है। इससे ऋण-भार को घटाने में सहायता मिलती है। क्योंकि जब सरकार अपनी बचत के अनुसार ऋण-पत्र खरीदती रहती है और यह क्रम तब तक चलता रहता है जब तक ऋण पूर्ण रूप से बुक नहीं दिया जाता।

(8) पूँजी-कर (Capital Levy)

ऋण के भुगतान के लिए सरकार पूँजी-कर लागू कर सकती है। रिकार्डों का विचार था कि ऋणी राष्ट्र को ऋण से जल्दी से जल्दी मुक्त होना चाहिए चाहे उसे अपनी सम्पत्ति के एक भाग का बलिदान ही क्यों न करना पड़े। इसलिए उसने ऋण के भुगतान के लिए पूँजी-कर का समर्थन किया है। पूँजी-कर लगभग समस्त एक निश्चित कर-रहित सीमा निर्धारित कर दी जाती है और उसके ऊपर और सम्पत्तियों पर कर लगाया जाता है। यह कर अति प्रगतिशील होता है। पूँजी-कर का निर्धारण पूँजी के अनुपात में किया जाता है।

पूँजी-कर का विचार व्यावहारिक रूप में प्रथम महायुद्ध के समय में प्रस्तावित था। उस समय यह सुझाव दिया गया था कि युद्धजनित ऋणों के शोषण के लिए पूँजी-कर लगाया जाना चाहिए। उस समय पूँजी-कर के सम्बन्ध में तीन पहलुओं पर विचार किया गया था—(1) करारोपण से पूर्व प्रत्येक

व्यक्ति की सम्पूर्ण सम्पत्ति का मूल्य द्रव्य में निश्चित कर लिया जाए, (ii) एक न्यूनतम सीमा से ऊपर यह कर प्रगतिशील दर से लगाया जाए (iii) इस कर से प्राप्त आय का ऋणों के भुगतान के लिए सरकार प्रयोग करे। तत्कालीन परिस्थितियों में ऋण-शोधन के लिए किसी भी मात्रा में पूँजी को करों से प्राप्त कर लेना उचित समझा गया। पूँजी-कर की उपयुक्तता को इसके पक्ष-विपक्ष में दिए गए तर्कों से आँक सकते हैं।

पूँजी-कर के पक्ष में तर्क

इस कर के पक्ष में प्रमुख तर्क इस प्रकार हैं—

1. धनी व निर्धन के त्याग में समानता—युद्ध काल में समाज के विभिन्न वर्गों के त्याग में असमानता होती है। धनी व्यक्ति और व्यापारी अधिकाधिक लाभ कमाते हैं। इसके विपरीत निर्धन सेना में भर्ती होकर अपनी जान खतरे में डालते हैं मरते हैं, अपंग हो जाते हैं। अतः यह अनुचित होगा कि ऐसे निर्धन व्यक्तियों या सैनिकों को युद्ध से लौटने के बाद अपनी चालू आय में से युद्ध सम्बन्धी ऋण के ब्याज और मूलधन का भार सहना पड़े जबकि दूसरे बैठे-बैठे लाभ कमाने वाले धनी एवं व्यापारी वर्ग को ऋण का भार सहना ही न पड़े या बहुत कम सहना पड़े। इस कर के समर्थकों का कहना है कि चूंकि पूँजी-कर केवल धनिकों की सम्पत्ति पर लगेगा। अतः इससे धनिकों और निर्धनों के त्याग में कुछ समानता अथवा अंतर आ पाएगी।

2. ऋण शोधन में शीघ्रता—युद्धकालीन परिस्थितियों में बड़ी मात्रा में ऋण ले लिए जाते हैं। यदि युद्धोत्तर काल में अधिक मात्रा में पूँजी-कर लगाए जाएँ तो ऋण का शीघ्र शोधन हो सकता है।

3. भावी कर-भार में कमी—युद्धकाल में ली गई विशाल ऋण राशि का भुगतान यदि साधारण बजट में से अथवा सामान्य करों से किया जाए तो अनेक वर्षों तक इराका भार अर्थव्यवस्था पर बना रहेगा। इस भार को पूरा करने का एक श्रेष्ठ उपाय है कि पूँजी-कर लगाकर युद्धकालीन ऋणों को समाप्त कर दिया जाए। युद्धोत्तर काल में मूल्य स्तर ऊँचे होते हैं अतः ऐसे समय ऋण का भुगतान करने में देशवासियों पर ऋण का भार कम पड़ता है जबकि युद्ध समाप्ति के बाद मूल्य स्तर गिरने लगता है जिससे युद्धकालीन ऋणों का भुगतान करने में देशवासियों पर ऋण-भार अधिक पड़ता है। अतः उचित है कि पूँजी-कर द्वारा युद्धकालीन ऋणों से शीघ्रतिशीघ्र मुक्ति पाई जाए।

4. कर-योग्यता के सिद्धान्त के अनुकूल—पूँजी कर में समानता और योग्यता के सिद्धान्त की सन्तुष्टि होती है। यह कर युद्धकालीन ऋणों के शोधन के लिए लगाया जाता है। इसका भार धनी व्यक्तियों पर होता है जो अधिक सम्पत्ति अर्जित कर लेते हैं। यदि उस सम्पत्ति पर कर लगाकर युद्धकालीन ऋणों का भुगतान किया जाए तो यह न्यायोचित भार होगा।

5. उद्योग एवं व्यापार का विकास—पूँजी-कर द्वारा देश जब ऋणों के भार से मुक्त हो जाता है तो उद्योगों और व्यापार पर भारी करारोपण की आवश्यकता नहीं रहती। फलस्वरूप इनके समुचित विकास होने में सहायता मिलती है।

6. मुद्रा-स्थिति का प्रभाव—पूँजी-कर का एक लाभ यह कि युद्ध काल में हुए मुद्रा-प्रसार में कमी आती है क्योंकि एक ओर ऋण चुकाने के लिए सरकार को अधिक मुद्रा निर्गमित नहीं करनी पड़ती। दूसरी ओर करारोपण द्वारा सरकार क्रय-शक्ति खींच लेती है।

पूँजी कर के विपक्ष में तर्क

इस कर के विपक्ष में दिए जाने वाले प्रधान तर्क ये हैं—

1. अन्यायपूर्ण—पूँजी-कर अन्यायपूर्ण है। जो व्यक्ति उपभोग कम करके बचत करते हैं सम्पत्ति का संग्रह करते हैं उन पर सरकार कर लगाती है। इसके विपरीत जो अधिक व्यय करते हैं वे कर-भार से मुक्त रहते हैं। यह तो बयत का एक दण्ड सिद्ध होता है।

2. पूँजी का विदेशों को स्थानान्तरण—पूँजी-कर के कारण जनता का सरकार के प्रति विश्वास उठ जाएगा और देश की पूँजी विदेशों की ओर आकर्षित होगी जिससे देश के व्यापारिक विकास की क्षति पहुँचेगी। देश में विनियोग का वातावरण अनुकूल न रहने से विदेशी विनियोग हतोत्साहित होंगे।

3. सम्पत्ति के मूल्य में विशेष कमी—यदि पूँजी-कर अधिक प्रगतिशील दर से लगाया जाएगा तो लोगों के पास रोकड़ का अभाव होने का भय हो जाएगा। फलस्वरूप कर के भुगतान के लिए सम्पत्ति को बेचने के अतिरिक्त कोई अन्य धारा नहीं रहेगा और ऐसे वातावरण में सम्पत्ति के विक्रेता अधिक हो जाने से, इसके मूल्य में विशेष कमी आने की सम्भावना हो जाएगी।

4. जनता में अविश्वास का प्रसार—पूँजी-कर लगाने से जनता का सरकार में विश्वास कम हो जाएगा। देश के विकास के लिए पूँजीपति आने नहीं आएँगे क्योंकि यह भय रहेगा कि सरकार उनकी पूँजी को जब चाहेगी तक ले लेगी।

5. धनी वर्ग पर दोहरा भार—पूँजी-कर इसलिए भी अनुचित है कि इसमें धनी वर्ग पर दोहरा भार पड़ता है। युद्धकाल में धनी वर्ग सरकार की आर्थिक सहायता करता है और युद्धोत्तर परिस्थितियों में पूँजी-कर लगाकर उन पर भार डाला जाता है जो उचित नहीं है।

6. सामान्य परिस्थितियों के प्रतिकूल—पूँजी-कर केवल युद्धोत्तरकाल जैसी विशेष परिस्थितियों के लिए उपयुक्त हो सकता है, सामान्य परिस्थितियों के लिए नहीं। पूँजी-कर के लिए मनोवैज्ञानिक वातावरण की आवश्यकता होती है जो युद्ध के तुरन्त बाद मिल सकता है, सामान्य काल में यह वातावरण नहीं मिलता।

निष्कर्ष यही निकलता है कि पूँजी-कर युद्धकालीन ऋणों के भुगतान आदि विशेष परिस्थितियों में उपयुक्त हो सकता है सामान्य परिस्थितियों में विकास कार्यों के लिए इसे लगाना उचित नहीं है। व्यक्तियों के पास यदि पूँजी बढ़ेगी तो उसका लाभकारी उपयोग देश के व्यापार उद्योग के विकास में किया जा सकेगा। सरकार सम्पत्ति पर यह कर लगा देगी तो इससे व्यापार और उद्योग का विकास अवरुद्ध होगा अतः पूँजी-कर बड़ी सावधानी से लगाया जाना चाहिए।

सार्वजनिक ऋण के प्रभाव (Effects of Public Debt)

सार्वजनिक ऋणों के ऋणदाताओं, उत्पादन, उपभोग, वितरण आदि पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ते हैं अतः सरकार को इनके उपयोग में विशेष सावधानी बरतना आवश्यक होता है।

जिस प्रकार कराधान और सार्वजनिक व्यय से समाज में धन का हस्तान्तरण एक वर्ग से दूसरे वर्ग को होता है, उसी प्रकार सार्वजनिक ऋण की कार्यवाहियों से क्रय-शक्ति लोगों के एक वर्ग से दूसरे वर्ग को और हस्तान्तरित हो जाती है। ऋण लेने के प्रभाव एक प्रकार के होते हैं और इनके भुगतान के लिए कर लगाये जाते हैं तो प्रभाव दूसरी प्रकार के होते हैं। इसी तरह जब ऋणी से प्राप्त रकम को व्यय किया जाता है तब इनके प्रभाव बिल्कुल ही अलग पड़ते हैं। जब सरकार ऋण धालू करती है तब धन (या क्रय-शक्ति) का हस्तान्तरण ऋणदाताओं की ओर से सरकार की ओर होता है। यह स्थानान्तरण उन लोगों की तरफ होता है जिनके लिए सरकार इस धन को व्यय करती है। सरकारी ऋण पर व्याज अदा किया जाता है तो क्रय-शक्ति का हस्तारण उन लोगों की ओर से, ऋणदाताओं की ओर हो जाता है। अन्त में क्रय-शक्ति का हस्तांतरण उस समय होता है जब ऋण चुकाया जाता है। कशरोपण और सार्वजनिक व्यय की तरफ उसके सार्वजनिक ऋणों के लेन-देन से समाज में धन का जो हस्तान्तरण होता है उससे देश में व्यापार, उद्योग धनोत्पादन धन के वितरण तथा अन्त्यान्य आर्थिक क्रियाओं पर अच्छा-बुरा प्रभाव अवश्य पड़ता है। सार्वजनिक ऋणों के विभिन्न प्रभावों का अध्ययन निम्न प्रकार है—

1. उत्पादन पर प्रभाव (Effects on Production)

सार्वजनिक ऋणों के उत्पादन पर अच्छे प्रभाव पड़ सकते हैं और बुरे प्रभाव भी। इन प्रभावों की जानकारी तभी हो सकती है जब हम देखें कि इन ऋणों के प्रभाव (क) काम करने व बचत करने की शक्ति, (ख) काम करने व बचत करने की इच्छा एवं (ग) साधनों के एक उपयोग से दूसरे उपयोग के स्थानान्तरण पर किस प्रकार पड़ते हैं।

(क) काम करने, बचाने व विनियोग करने की शक्ति पर प्रभाव—यदि सरकार ऋण लिए हुए धन का व्यय उत्पादक योजनाओं पर करती है या ऐसे कार्यों पर करती है जिनसे व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती हो तो ऋणों से व्यक्ति की क्रय करने बचाने और विनियोग करने की शक्ति पर

अनुकूल प्रभाव पड़ने की आशा की जाती है। उत्पादक कार्यों में लगाए गए ऋणों के ब्याज और मूलधन के भुगतान के लिए करारोपण की आवश्यकता नहीं होती। ऐसा भुगतान उत्पादक योजनाओं से प्राप्त प्रतिकूलों से किया जा सकता है लेकिन ऋणों को अनुत्पादक कार्यों में लगाया जाता है तो ब्याज तथा मूलधन के भुगतान के लिए करारोपण का आश्रय लिया जाता है जिससे काम करने बचाने व विनियोग करने की शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। कभी-कभी किसी ऋण के ब्याज अथवा मूलधन के भुगतान के लिए नए कर नहीं लगाए जाते बल्कि चालू व्यय में कटौती करके इसका भुगतान कर दिया जाता है। यदि वह कटौती व्यय की उन मदों में की जाती है जिनसे उत्पादन में सहायता मिलती है तब स्पष्ट है इसका उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

(ख) कार्य करने एवं बचत करने की इच्छा पर प्रभाव—सार्वजनिक ऋण विनियोग के अच्छे और सुरक्षित अवसर प्रदान करते हैं। इनसे कुछ लोगों में बचाने की इच्छा उत्पन्न हो जाती है और कुछ व्यक्ति पहले की अपेक्षा अधिक बचाने लगते हैं। जब सरकार इन ऋणों के ब्याज और मूलधन के लिए करारोपण करती है तो व्यक्तियों के काम करने व बचाने की इच्छा पर अकुश लगता है। इसके अतिरिक्त ऋणदाता निरन्तर आय प्राप्त करने के सम्बन्ध में आश्वस्त हो जाते हैं और वे कार्य करने और बचाने के प्रति कुछ उदासीन हो जाते हैं। निष्कर्षतः सार्वजनिक ऋण का काम करने व बचाने की इच्छा पर अधिकांशतः विपरीत प्रभाव पड़ता है बशर्त कि ऋणों को उत्पादक कार्यों पर न लगाया जाए और ब्याज व मूलधन चुकाने के लिए करारोपण का आश्रय न लिया जाए।

(ग) साधन का एक उपयोग से दूसरे उपयोग में स्थानान्तरण—सार्वजनिक ऋणों से उत्पत्ति के साधनों का वर्तमान उपयोग से नए उपयोगों की ओर स्थानान्तरण हो जाता है। यदि सरकार ऋणों से प्राप्त राशि को ऐसे उपयोगों में लगाती है जिनमें व्यक्तियों ने धन नहीं लगाया है अथवा धन का ऐसा उपयोग हो जिससे व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति बढ़ती है तब साधनों के अन्तरण से उत्पादन प्रोत्साहित होता है। अतः ऋण द्वारा प्राप्त धन का उपयोग न्यायोचित और वाञ्छनीय होता है। इसके विपरीत यदि सरकार ऋणों से प्राप्त धन को युद्ध संचालन के व्यय पूर्ति करने के लिए या अपने चालू व्यय के प्रादों की पूर्ति के लिए काम में लेती है तो धन का यह उपयोग अनुचित माना जाता है क्योंकि इससे देश के विकास में योगदान नहीं होगा। साधनों के इस अन्तरण से उत्पादन हतोत्साहित होता है।

2. वितरण पर प्रभाव (Effects on Distribution)

सार्वजनिक ऋणों से समाज में धन का वितरण कई प्रकार से प्रभावित होता है। सार्वजनिक ऋण धनी या मध्यम वर्ग के सम्पन्न व्यक्ति से प्राप्त होता है। यदि सरकार ऋणों से प्राप्त इस धन को केवल निर्धन व्यक्तियों के लिए व्यय करती है अथवा ऐसी सेवाओं के प्रदान करने में व्यय करती है जिनसे निर्धन व्यक्ति लाभान्वित हो तो धन (या क्रय-शक्ति) धनी वर्ग से निर्धन वर्ग की ओर हस्तान्तरित होता है और समाज में धन के वितरण में समानता की प्रवृत्ति होती है। सार्वजनिक ऋणों का उत्पादक कार्य में प्रयोग करने से निर्धन वर्ग की जनता को रोजगार प्राप्त होता है और उनकी आय में वृद्धि होती है जिससे समाज में आर्थिक विषमता कम होने की प्रवृत्ति उत्पन्न होती है। लेकिन वस्तुस्थिति इसके विपरीत होती है क्योंकि समाज में धन की प्रचलित असमानताओं के कारण ऋण-पत्र अधिकांशतः धनिकों द्वारा खरीदे जाते हैं किन्तु इनके प्रयोजन और मूलधन के भुगतान के लिए सरकार करारोपण का आश्रय लेती है जिससे अधिकांश भार अन्ततः निर्धन व्यक्तियों पर पड़ता है। सार्वजनिक ऋण व्यवस्था से धन की असमानताएँ कम होने के स्थान पर अधिक हो जाती हैं। सार्वजनिक ऋण का वितरण पर प्रभाव उस समय नए सिरे से पड़ता है जब ऋण का शोधन होता है। ऋण का भुगतान किए जाने पर न केवल मूलधन बल्कि ब्याज भी धनी वर्ग के पास चला जाता है जिससे आर्थिक विषमता की खाई और अधिक चौड़ी हो जाती है।

यदि सरकार द्वारा लिए गए ऋण छोटी बचतों के रूप में होते हैं अथवा ऋण-पत्र छोटे मूल्यों के होते हैं जो प्रधानतः छोटी आय वाले व्यक्तियों द्वारा खरीदे गये हैं ऐसे ब्याज का भुगतान समाज के निर्धन वर्ग के व्यक्तियों को प्राप्त होता है। इस प्रकार के ऋणों से समाज में धन की प्रचलित असमानताएँ कुछ अंश तक दूर होती हैं। स्मरणीय है कि सरकार के कुछ ऋण-पत्रों में इस प्रकार के

ऋण-पत्रों का अंश बहुत थोड़ा-सा हुआ करता है। सरकारी ऋण पर दिए जाने वाले ब्याज के भुगतानों से समाज में धन की विषमता बढ़ती है।

यदि सार्वजनिक ऋण की प्राप्ति युद्ध-संचालन या भूकम्प अकाल जैसे असामयिक कार्यों में किया जाता है तो आय-वितरण का क्रम धनिकों के पक्ष में रहता है। ऋण धनी वर्ग की जेब से आता है और उससे उत्पादन क्रम में कोई सुधार नहीं होता है। उसका ब्याज तथा मूल चुकाने में करदाताओं को कष्ट उठाना पड़ता है। करदाताओं में सभी वर्गों के व्यक्ति होते हैं लेकिन विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में अप्रत्यक्ष करों की प्रधानता होने से ऋण भुगतान का अधिक भार निर्धन व्यक्तियों पर पड़ता है। दूसरी ओर ऋणों पर ब्याज की रकम धनी वर्ग की जेब में जाती है। इस प्रकार अनुत्पादक ऋणों का भार अन्ततोगत्वा निर्धनों को अधिक बहन करना पड़ता है और आर्थिक विषमता घटने के स्थान पर बढ़ती जाती है।

इसलिए यही उपयुक्त है कि सार्वजनिक ऋणों का उपयोग उत्पादन कार्यों में किया जाए जिससे सरकार की व्यावसायिक आय और करो से प्राप्त आय क्रमशः बढ़े। इससे ऋण पर दिये जाने वाला ब्याज सरकार की अतिरिक्त आय में से चुकाया जा सकेगा। कालान्तर में सरकार की आय और बज्र जमाने से ऋण की मूल रकम शनै-शनै नियमित आय में से चुकाई जा सकेगी। अतः सार्वजनिक ऋण यदि उत्पादक कार्यों हेतु प्राप्त किए गए हैं तो यह आशा की जाती है कि राष्ट्रीय आय के वितरण की विषमता क्रमशः कम होने की ओर प्रवृत्त होगी।

3. उपभोग पर प्रभाव (Effects on Consumption)

उपभोग पर सार्वजनिक ऋण का प्रभाव कम पड़ता है यह इस पर निर्भर है कि जनता सार्वजनिक ऋण किस प्रकार देती है। आन्तरिक ऋण दो प्रकार से दिया जा सकता है—वर्तमान उपभोग में कटौती करके और बचत में से। यह सार्वजनिक ऋण बचत में से लिए जाते हैं तो उपभोग पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। यह काफी हद तक सम्भव है कि सार्वजनिक ऋणों द्वारा भावी उपभोग प्रोत्साहित हो। जब इन ऋणों का उपयोग उत्पादक कार्यों में किया जायेगा तो भविष्य में उत्पादन बढ़ेगा वस्तुओं की पूर्ति बढ़ेगी अथवा नए-नए उपभोग पदार्थ उपलब्ध होंगे और उन का लाभ उपभोक्ता उठाएंगे। जब उपभोग की वस्तुएँ अधिक सुलभ होंगी तब उनका मूल्य नीचा होगा।

यह देखने में आता है कि सरकारी प्रतिभूतियों खरीदने के लिए जनता जब अपनी वर्तमान आय में कटौती करती है इसका उपभोग के स्तर पर बहुत प्रभाव पड़ता है। पूर्वापेक्षा कम वस्तुओं का उपभोग करने से ऋणदाताओं की मानसिक दशा और कार्यक्षमता का ह्रास होता है। इसका उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है जिससे वस्तुओं की पूर्ति कम होने लगती है और अन्ततः उपभोग पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। सार्वजनिक ऋणों का उपभोग पर प्रभाव तब अधिक स्पष्ट होता है जब इन ऋणों का शोधन किया जाता है। करारोपण के फलस्वरूप लोगों की आय कम होती है जिससे उपभोग-स्तर गिरने लगता है और विशेषतः निम्न आय वाले पहले की तुलना में कम वस्तुओं का उपभोग कर पाते हैं।

4. व्यावसायिक क्रियाओं तथा रोजगार पर प्रभाव

(Effects on business Activity and Employment)

सार्वजनिक ऋणों का प्रभाव देश के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन पर पड़ता है अतः व्यावसायिक क्रियाओं रोजगार मूल्य-स्तर आदि का सार्वजनिक ऋण से अप्रभावित रहना असम्भव है। सरकार व्यय द्वारा देश के रोजगार और उद्योगों में वांछनीय परिवर्तन करती है तथा इन व्ययों के लिए ऋणों द्वारा धन प्राप्त करने को आज की अर्थव्यवस्था में विशेष महत्त्व दिया जाता है। आधुनिक 'हीनार्थ प्रबन्धन का सिद्धान्त' इसी विचारधारा पर आधारित है। मन्दी-काल में चारों ओर उदासीनता होती है। मूल्य उत्पादन व उपभोग का स्तर नीचा हो जाता है तब सरकार ऋण प्राप्त करके अर्थव्यवस्था को सुधार सकती है। सरकार ऋणों से प्राप्त धन को सार्वजनिक कार्यों पर व्यय करती है जिससे देश में अधिकाधिक व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त होता है। रोजगार बढ़ने पर लोगों की मुद्रा आय बढ़ जाती है। फलस्वरूप उपभोग की वस्तुओं की माँग अधिक हो जाती है जिससे एक ओर तो मूल्य स्तर ऊँचा होने लगता है दूसरी ओर आर्थिक जगत में स्फूर्ति आने लगती है। कनिन्स ने इसे नल विस्पण्टक क्रिया (Pump Priming) की संज्ञा दी है और इसे मन्दीकाल के लिए महत्त्वपूर्ण माना है। मन्दीकाल में सार्वजनिक ऋणों अथवा

हीनार्थ प्रबन्धन की नीति द्वारा धन प्राप्त करके सार्वजनिक कार्यों पर व्यय करने से रोजगार और व्यावसायिक क्रियाओं में नवजीवन का संचार होता है। डॉल्टन ने इस नीति को करारोपण की अपेक्षा अधिक उपयुक्त बताया है। इसका कारण यह है कि करारोपण में जब धन जनता की ओर से सरकार को हस्तान्तरित होता है तो एक ओर सरकारी कार्यों एवं रोजगार में वृद्धि होती है। दूसरी ओर निजी उद्योग के लिए पूँजी में कमी आ जाती है जिससे निजी उद्योगों में रोजगार कम हो जाता है। इसके विपरीत सार्वजनिक कार्यों के लिए केन्द्रीय बैंक से ऋण लेकर या 'हीनार्थ प्रबन्धन' नीति अपनाने पर सरकार द्वारा उद्योगों की ओर धन प्रवाहित होता है अथवा देश में साख का प्रसार होता है जिससे उत्पादन प्रोत्साहित होता है और उद्योग-धन्य बढ़ते हैं। देश में रोजगार और आर्थिक क्रियाओं में वृद्धि हो जाती है।

तेजी काल (मुद्रा-स्थिति) के समय ऋणों द्वारा देश की व्यावसायिक क्रियाएँ व रोजगार प्रभावित होते हैं। मुद्रा प्रसार के समय वस्तुओं के भाव अधिक होते हैं, मुद्रा का मूल्य कम हो जाता है। ऐसे समय में सरकार ऋण लेकर जनता की क्रय-शक्ति को कम कर देती है। इससे मूल्य-स्तर नीचा हो जाता है और सरकार व्यावसायिक क्रियाओं में वाछनीय परिवर्तन करने में सफल हो जाती है।

स्पष्ट है कि कोई सार्वजनिक ऋण उचित है अथवा नहीं—इस प्रश्न का उत्तर ऋण के उत्पादन, वितरण, आर्थिक क्रियाओं, रोजगार, उपभोग आदि पर पड़ने वाले प्रभावों के आधार पर सम्भव है। यदि इन सब पर ऋण के अनुकूल प्रभाव पड़ते हैं तो वह ऋण वाछनीय है अन्यथा अवाछनीय है।

विकासशील देशों की अर्थव्यवस्था में ऋणों और छोटी बचतों का महत्त्व

(The Role of Loans and Small Savings in the Economy of Developing Countries)

आज विश्व के विभिन्न राष्ट्रों की आर्थिक स्थिति की जो तत्वीर हमारे सामने हैं उसमें विश्व के विकासशील देशों की स्थिति दयनीय है। इन देशों की उन्नति की समस्या गम्भीर बनी हुई है। अनेक देश जिनमें भारत भी है, ऐसे हैं जहाँ प्राकृतिक साधन और जनशक्ति पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध है, किन्तु आवश्यक पूँजी के अभाव में प्राकृतिक साधनों का पर्याप्त विदोहन नहीं हो पाया है। ऐसे देश सार्वजनिक ऋणों के माध्यम से काफी मात्रा में धन प्राप्त करके प्राकृतिक साधनों का विदोहन करते हुए उन्नति के पथ पर अग्रसर हो सकते हैं। आज विकासशील देशों के विकास में आर्थिक नियोजन का विशेष महत्त्व है। इसमें सबसे बड़ी बाधा पूँजी की कमी होती है। देश के साधारण आगम के स्रोतों और करारोपण में वृद्धि द्वारा वाछित पूँजी नहीं जुटायी जा सकती क्योंकि निर्धन जनता पर उतना अधिक कर-भार नहीं डाला जा सकता। ऐसी परिस्थिति में ये राष्ट्र अपने आर्थिक निर्माण के लिए, सार्वजनिक ऋण लेने के लिए बाध्य होते हैं। सभी विकसित राष्ट्र अपने विकासकाल के दौरान सार्वजनिक ऋणों पर निर्भर रहते हैं।

विकासशील देशों के लिए सार्वजनिक ऋण प्राप्त करना इसलिए उचित है कि करारोपण द्वारा इन देशों में वाछित आय प्राप्त नहीं की जा सकती। इन देशों में धन का असमान वितरण होने पर यदि सरकार करो से आय प्राप्त करती है तो निर्धनों को बहुत अधिक कर-भार उठाना पड़ेगा—एक सीमा के उपरान्त उनके लिए कर देना अराध्य भी हो सकता है। दूसरी ओर यदि अप्रत्यक्ष करारोपण किया जायेगा तो धनिक वर्ग पर कम प्रभाव पड़ेगा और करो से पर्याप्त आय प्राप्त नहीं हो सकेगी। यदि प्रत्यक्ष करारोपण किया जायेगा और करदेय क्षमता को ध्यान में रखकर अधिक प्रगतिशील कर लगाए जायेंगे तो इससे एक सीमा तक आय प्राप्त हो सकेगी किन्तु इससे धनी वर्ग में गिराशा फैलेगी कि उन्हें त्याग करना पड़ रहा है, जिससे कार्य करने व बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ेगा। जब धनी वर्ग बचत करने के प्रति अधिक सचेष्ट नहीं होगा तब देश का भावी उत्पादन अवरोध हो जायेगा जिससे देश की अर्थव्यवस्था पर बुरा प्रभाव पड़ेगा, अतः यह स्वाभाविक है कि सरकार अधिक करारोपण का आश्रय न लेकर सार्वजनिक ऋणों के रूप में धन प्राप्त करे। सार्वजनिक ऋणों का प्रभाव यह होगा कि लोग अधिक उद्यम करके बचत करना चाहेगे और सार्वजनिक कार्यों में वृद्धि होने से निजी व्यक्तियों को उत्पादन-उद्यम में भाग लेने के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन मिलेगा। कुल मिलाकर सार्वजनिक ऋण विकासशील देशों की विकास प्रक्रिया में तीन दृष्टिकोणों से विशेष महत्त्वपूर्ण सिद्ध होते हैं—

प्रथम, लोगों के कार्य करने व बचत करने की इच्छा पर अनुकूल प्रभाव पड़ता है जिससे विकासशील अर्थव्यवस्था सुप्रभावित होती है।

द्वितीय सार्वजनिक ऋणों को बड़ी आर्थिक याचनाओं में लगाया जाता है जो लम्बे समय के बाद भविष्य में लाभ प्रदान करती हैं अतः इन ऋणों के शोधन के लिए जो करारोपण किया जाता है वह आगामी पीढ़ी पर भार डालता है।

तृतीय सार्वजनिक ऋणों को लेकर जब विकास कार्य संचालित किए जाते हैं तो देश में एक आशावान वातावरण बनता है तथा उद्योग-व्यापार की सुविधाओं का विस्तार होता है जिससे निजी उद्योगों को पर्याप्त प्रोत्साहन मिलता है।

सार्वजनिक ऋण एक ऐसा सस्त्र है जो देश को निर्धनता से ऊपर उठाता है नवीन उद्योगों को स्थापना करता है उत्पादन और राष्ट्रीय आय में वृद्धि करता है तथा अविकसित अर्थव्यवस्थाओं में शिक्षा और मानवता को गतिशील बनाता है। लेकिन सार्वजनिक ऋण के ये लाभ तभी देखने को मिलते हैं जब इन्हें आवश्यक मात्रा में लिया जाए और इनका प्रयोग प्रशासनिक कुशलता के साथ उत्पादक कार्यों में किया जाये। यदि विदेशी ऋणों का भार अत्यधिक हो जायेगा तो ऋण चुकाने से देश में काफी कठिनाई पैदा हो सकती है क्योंकि व्याज के रूप में बहुत बड़ी राशि से वंचित होना पड़ता है। इन ऋणों की उपयोगिता वस्तुतः उन वास्तविक परिस्थितियों पर निर्भर करती है जो देश में विद्यमान होंगी। अर्धविकसित देशों को विदेशी ऋण-व्यवस्था का आश्रय यथासम्भव तभी लेना चाहिए जब उनके यहाँ आन्तरिक साधन अपर्याप्त हों और विकास के लिए पूँजी का व्यापक अभाव हो। ऋण लेते समय यह ध्यान रखना चाहिए कि ऋण व्यय और ऋण के भुगतान में उचित समन्वय स्थापित हो सके। ऐसा न हो कि देश की अर्थव्यवस्था पर भविष्य में ऋण शोधन के समय अथवा वर्तमान में व्याज के भुगतान से इतना दबाव पड़ जाए कि अर्थव्यवस्था उस भार को सहन नहीं कर सके और अस्त-व्यस्त हो जाए।

सार्वजनिक ऋण में छोटी बचतों का महत्व

विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में छोटी बचतों का विशेष महत्व है क्योंकि ये बचतें देश को ग्रहण ऋणों की कठिनाइयों और चुक्काओं से मुक्त करती हैं। मध्यम वर्ग और निम्न वर्ग के व्यक्ति अपनी छोटी बचतों द्वारा देश के विकास में काफी योगदान कर सकते हैं और स्वयं को भी बहुत कुछ लाभान्वित कर सकते हैं। यदि सरकार पूँजीपति वर्ग से ऋण लेती है तो इससे देश में धन की असमानता बढ़ती है क्योंकि सरकार इन्हीं जो व्याज का भुगतान करती है वह धनी वर्ग के पास जाता है। दूसरी ओर सरकार व्याज का भुगतान अपनी आय से करती है जो अधिकांशतः करो द्वारा प्राप्त होती है। ये कर निर्धन वर्ग पर लगाये जाते हैं। यह स्थिति न्यायोचित नहीं है। इनके विपरीत यदि सरकार छोटी बचतों को महत्व देते हुए मध्यम वर्ग व निर्धन वर्ग से ऋण प्राप्त करती है तो व्याज के रूप में दिए जाने वाले धन का हस्तान्तरण धनी व्यक्तियों से निर्धनों की ओर होता है। इससे धनी व्यक्तियों की आय कम होती है और निर्धनों की आय बढ़ती है। निर्धनों की आर्थिक स्थिति में सुधार होने से देश में धन के वितरण की असमानताओं में कमी आती है। छोटी बचतों का महत्व इस दृष्टि से है कि योजनाकाल में उत्पादन में वृद्धि करने के साथ-साथ उपभोग को नियन्त्रित करना होता है। जब छोटी बचत योजनाओं द्वारा मध्यम एवं निम्न वर्ग के व्यक्तियों को बचत के लिए प्रोत्साहन मिलता है तो उसका उपभोग स्वतः कम हो जाता है।

सार्वजनिक ऋण की सीमाएँ

(Limitations of Public Debt)

सरकार निर्बाध और असीमित रूप से ऋण नहीं ले सकती। वह सीमाओं से बँधी है जो मुख्यतः तीन बिन्दुओं पर आधारित हैं—ऋण प्राप्ति के लिए सरकार या तो विदेशों पर निर्भर करती है या आन्तरिक स्रोतों पर या स्वयं घाटे का बजट बनाकर ऋण पूर्ति करती है। इन तीनों साधनों से सरकार द्वारा ऋण लेने का क्षेत्र असीमित नहीं होता जैसा कि निम्न विवेचन से स्पष्ट होगा—

(क) विदेशी ऋण—विदेशी ऋणों का क्षेत्र अत्यन्त सीमित होता है। ऋण देने से पूर्व विदेशी राष्ट्र ऋण लेने वाले देश की आर्थिक राजनीतिक और सामाजिक स्थिति का प्रबन्ध व्यवस्था का मोदीक स्थिरता का ऋण की उद्देश्यता व ऋण भुगतान सम्बन्धी दशाओं का अध्ययन करके आशयता होता पाता है। मनी प्रकार आशयता होने पर वह ऋण देने को उद्यत होता है। फिर विभिन्न मुद्राएँ

दिनिमय सम्बन्धी विभिन्न कानूनों ब्याज की दर में विनिम्नता बैंकिंग सुविधाओं की निम्नता, राजनीतिक व्यवधान आदि अनेक समरपाएँ हैं जो विदेशी ऋणों की मात्रा को सीमित कर देती हैं।

(ख) आन्तरिक ऋण—आन्तरिक ऋण की मात्रा विभिन्न स्थितियों पर निर्भर करती है—

1 सरकार को देश की राष्ट्रीय आय तथा सामान्य जीवन स्तर को ध्यान में रखना होता है जिससे लोगों की बचत करने की शक्ति का अनुमान होता है। यदि बचत की शक्ति सीमित होती है तो सरकार को ऋण कम मात्रा में मिल सकता है। इसके अतिरिक्त कोई सरकार समृद्धी बचत को सार्वजनिक ऋण के रूप में प्राप्त नहीं कर सकती अन्यथा समाज में नई पूँजी का अभाव हो जायेगा। फलस्वरूप लोगों की आय और बचत घटने के साथ सार्वजनिक ऋण स्वतः ही कम होते चले जाएँगे।

2 यदि देश में उद्योग व्यापार और बैंकिंग व्यवसाय विकसित है तो सरकार को ऋण प्राप्त करने में कम कठिनाइयों पैदा होंगी किन्तु आर्थिक विकास कम हो रहा है तो ऋण प्राप्त करने में कठिनाई होगी।

3 यदि जनता को सार्वजनिक नीतियों में विश्वास है तब सरकार को यथेष्ट मात्रा में ऋण प्राप्त हो सकेगा।

4 किसी नए आन्तरिक ऋण की मात्रा इस पर निर्भर करेगी कि सरकार ने पहले कितने ऋण ले रखे हैं और उनके भुगतान का रिकॉर्ड कैसा है। यदि सरकार पहले से बहुत अधिक ऋणी है और उसकी भुगतान-व्यवस्था सन्तोषजनक नहीं रही है तो नए ऋण प्राप्त करना कठिन होगा।

5 यदि देश में राजनीतिक स्थिरता है तो सरकार की ऋण लेने की शक्ति अधिक उत्तम होगी अन्यथा नहीं।

6 विकासशील देशों में प्रशासकीय योग्यता अथवा क्षमता सरकार के ऋण लेने की क्षमता पर प्रभाव डालती है। कुशल प्रशासन में ऋणदाताओं को यथा समय ब्याज मिलता रहता है और ऋण लेने ऋण देने व भुगतान लेने में विशेष असुविधा नहीं रहती।

(ग) मुद्रा-स्थिति द्वारा—कभी-कभी सरकार घाटे के बजट बनाती है और आय की कमी नोट छाप कर पूरी कर लेती है। इस नीति को हीनार्थ अर्थ-प्रदन्धन कहते हैं। द्वितीय महायुद्ध से सम्बन्धित सभी देशों ने न्यूनाधिक रूप में इस साधन को अपनाया। इंग्लैण्ड और अमेरिका जैसे देशों में प्रचुर मात्रा में पत्र-मुद्रा छपी गई। भारत में इसने बहुत बड़े रूप में खतरे का आह्वान किया।

मुद्रा-प्रसार से राज्य की स्थिरता में लोगों का विश्वास डगमगा जाता है। आगे चल कर स्वयं सरकार एक भ्रष्ट चक्र में फँस जाती है जिससे निकलना आसान नहीं होता। नोटों को छापना कीमतों को बढ़ाना है अतः सरकार को अपने क्रय के लिए अधिक धन प्राप्त करने की आवश्यकता बनी रहती है फलस्वरूप और अधिक मुद्रा निकाली जा सकती है और यह क्रम जारी रहता है। वारतव में यह एक बड़ा ही फिसलन का मार्ग है और अपने मुद्रा-चलन का विस्तार करने वाली सरकार आर्थिक तथा राजनीतिक विनाश की दिशा में बढ़ रही होती है।

मुद्रा-प्रसार की नीति अर्थव्यवस्था की सुदृढ़ नीतियों की विरोधी है। इसे अस्वाम्यिक या विवश ऋण कहा जाता है और यह ब्याज-मुक्त भी है। सरकार पत्र-मुद्रा निर्गमन से स्वयं की क्रय-शक्ति सम्पन्न करती है किन्तु लोगों की क्रय-शक्ति घटती है। यह केवल एक विवश ऋण ही नहीं बल्कि गृह ऋण है जिसे कुछ अर्थशास्त्रियों ने डकैती की सज़ा दी है। अपने प्रभाव की दृष्टि से मुद्रा-प्रसार प्रतिगामी है। कीमते बढ़ने से धनी और निर्धन सब ऊँची कीमतें देते हैं और सब एक ही कीमत पर क्रय करते हैं। धनी ऊँची कीमतें दे सकते हैं जबकि निर्धन नहीं अतः उन्हें तुलनात्मक रूप से अधिक लूटा करना होता है। मुद्रा-प्रसार अनुपातिक कर-निर्धारण के समान है जो सहन करने की शक्ति का विचार नहीं रखता। सहोप में मुद्रा प्रसार राजनीतिक दृष्टि से भयानक आर्थिक दृष्टि से विनाशकारी और नैतिकता की दृष्टि से बुरा है। जब एक बार मुद्रा-प्रसार हो जाता है वह स्थायी बन जाता है और इसके दुष्परिणामों का लम्बा चक्र प्रारम्भ हो जाता है अतः पत्र-मुद्रा निर्गमन द्वारा ऋण प्राप्त करने में सरकार को अत्यधिक सावधानी और विवेक से काम करना पड़ता है।

निष्कर्ष यह है कि सरकार चाहे कितनी भी शक्तिमान क्यों न हो उसकी ऋण प्राप्त करने की सीमाएँ होती हैं। वास्तविक स्थिति यही है कि ऋण की उपयोगिता उसके प्रयोग करने के दण पर निर्भर करती है।

स्वतन्त्रता से पूर्व भारत सरकार का सार्वजनिक ऋण

(Public Debt of the Government of India Prior to Independence)

ऐतिहासिक दृष्टि से भारत में सार्वजनिक ऋणों का प्रारम्भ ईस्ट इण्डिया कम्पनी के समय से होता है जबकि कम्पनी को अपनी सैनिक आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु 1773 में 17 लाख पौण्ड का ऋण लेना पड़ा। 1860 तक, जबकि ईस्ट इण्डिया कम्पनी के शासन की समाप्ति हुई, भारत का ऋण लगभग 10 करोड़ पौण्ड से भी अधिक हो गया था। इसमें से कुछ रुपया ऋण (Rupee Loans) थे और कुछ पौण्ड ऋण (Sterling Loans) थे। रुपया ऋणों पर सूद की दर $4\frac{1}{2}$ प्रतिशत थी तथा पौण्ड ऋणों पर 5 प्रतिशत।

अब तक सार्वजनिक ऋण मुख्यतः युद्ध लड़ने के चरित्र से लिए गए थे, 1860 के बाद से ब्रिटिश सरकार ने निर्माण-कार्य (रेल्वे का बनाना, नहरें खोदना, सड़कें बनाना आदि) के लिए ऋण लेना प्रारम्भ कर दिया। 19वीं शताब्दी के अन्त में भारत सरकार के ऋणों की रकम लगभग 231 करोड़ रुपये थी जो प्रथम महायुद्ध से पूर्व (1914) में बढ़कर लगभग 510 करोड़ रुपये तक पहुँच गई। 1919-32 में विद्रोह-व्यापी आर्थिक मन्दी आई। इस समय सरकार को घाटे के बजट बनाने पड़े और 1934 तक सार्वजनिक ऋण की मात्रा बढ़कर 1212.38 करोड़ रुपये हो गई।

द्वितीय महायुद्ध से पूर्व ऋणों के भुगतान के लिए तत्कालीन विदेशी सरकार ने निम्न तरीके अपनाए—(i) एक परिशोध कोष (Sinking Fund) खोला गया। इसमें रेलों से प्राप्त आय जमा की जाती थी और उसका उपयोग केवल रेलवे वार्षिकियों (Railway Annuities) का भुगतान करने के लिए किया जाता था। (ii) 10 लाख पौण्ड वार्षिक अकाल बीमा अनुदान (Famine Insurance Grant) के कुछ भाग का उपयोग ऋणों के भुगतान के लिए किया जाने लगा। (iii) अनुत्पादक ऋणों के भार को कम करने के लिए बजट की बचतों का प्रयोग किया जाने लगा किन्तु ऋणों के भुगतान के उपरोक्त उपायों को व्यवस्थित रूप से प्रयोग में नहीं लाया गया जिसके फलस्वरूप अनुत्पादक ऋण पूर्णतया समाप्त नहीं हो सके।

द्वितीय महायुद्ध-काल में सरकार के ऋण बहुत बढ़ गए जिनमें से अधिकांश की ब्याज दर 3 प्रतिशत थी। सार्वजनिक ऋणों में वृद्धि का एक मुख्य कारण यह था कि जनता की बचती हुई आय-शक्ति को कम करने के लिए सरकार ने अल्प-बचतों को एकत्र करना प्रारम्भ कर दिया। युद्ध-काल में सरकार ने पुनः हीनार्थ प्रबन्धन की नीति अपनाई और घाटे के बजट बनाए गए। द्वितीय महायुद्ध के अन्त में भारत सरकार का कुल सार्वजनिक ऋण 1860.44 करोड़ रुपये था। युद्ध-काल में भारत के सार्वजनिक ऋण की बनावट में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए। भारत का स्टर्लिंग ऋण जो 1939 में 46.12 करोड़ रुपये था वह घटकर 1945 में 3.4.19 करोड़ रुपये रह गया। दूसरे देशों की तुलना में भारत में युद्ध-काल में ऋणों की बहुत कम वृद्धि हुई। इंग्लैण्ड में ऋण दुगुने और अमेरिका में त्रिगुने हो गए थे।

स्वतन्त्र भारत में सार्वजनिक ऋण

(Public Debt in India after Independence)

14 अगस्त, 1947 को भारत को भारतीय संध तथा पाकिस्तान में विभाजन कर दिया गया। फलस्वरूप सार्वजनिक ऋणों का बँटवारा भारत व पाकिस्तान के बीच हो गया। 19 दिसम्बर, 1947 को दोनों सरकारों के बीच एक समझौता हुआ। भारत सरकार ने विभाजन से पूर्व के सभी ऋणों को मुकामे का दायित्व अपने ऊपर ले लिया और पाकिस्तान के हिस्से में सिर्फ 100 करोड़ रुपये के ऋण आए जिनका उसने भारत सरकार को 3 प्रतिशत ब्याज की दर से 50 किस्तों में भुगतान करने का वचन दिया। दूसरी किस्त 15 अगस्त 1952 को दिया जाना तय हुआ। कुल ऋण में से भारत और पाकिस्तान के हिस्से का निर्धारण निम्न आधारों पर किया गया—

- (i) ब्याज देय धरोहरों के सम्बन्ध में किए गए ऋण व दायित्वों के सम्बन्ध में यह तय हुआ कि प्रत्येक देश अपनी-अपनी सीमाओं में स्थित इन धरोहरों के मूल्य सीमा तक उत्तरदायी होगा।
- (ii) नकदी और प्रतिभूतियों के ऋण में पाकिस्तान का भाग 75 करोड़ रुपये तय किया गया। इसके बाद आरक्षित ऋणों में पाकिस्तान का भाग 17.5 प्रतिशत होना निश्चित किया गया।

यह समझौता वास्तव में भारत के हित में नहीं था और भारतीय अर्थव्यवस्था पर इसका अच्छा प्रभाव नहीं पड़ा। भारत सरकार ने सम्पूर्ण ऋण का भार अपने ऊपर ले लिया लेकिन पाकिस्तान ने अपने हिस्से के ऋण की पहली किस्त का भी भुगतान भारत को अभी तक नहीं किया है।

स्वतन्त्र भारत के इतिहास में सार्वजनिक ऋण के क्षेत्र में एक नया मोड़ आया। आर्थिक स्वतन्त्रता के लिए सरकार ने पंचवर्षीय योजनाओं के द्वारा देश का नियोजित विकास करने का निर्णय किया। इस विकास पद्धति के लिए आवश्यकता केवल आन्तरिक धन की न होकर बाह्य ऋण की थी। विकास कार्यों के लिए मशीनों तकनीकी सहायता कच्चे घाल आदि आवश्यकताओं की पूर्ति विदेशों से हो सकती थी। इन्हें देखते हुए स्वतन्त्र भारत में ऋणों को दो भागों में विभाजित किया गया—आन्तरिक ऋण (Internal Debt) तथा बाह्य ऋण (External Debt)। आन्तरिक ऋण रुपयों में था जबकि बाह्य ऋण पाउण्ड डॉलर आदि विदेशी मुद्राओं में।

देश में आर्थिक नियोजन का जो मार्ग अपनाया गया उससे ऋण प्रति वर्ष तेजी से बढ़ते गए। स्वतन्त्र भारत में सघ सरकार के (क) आन्तरिक ऋणों और (ख) बाह्य ऋणों की जो स्थिति है उसे पृथक्-पृथक् शीर्षकों में स्पष्ट कर रहे हैं।

सांविधानिक स्थिति

उल्लेखनीय है कि भारतीय संविधान के अन्तर्गत संसद की अनुमति से सरकार को भारत की एकीकृत निधि की जमानत पर समय-समय पर लोगों से ऋण लेने का अधिकार प्राप्त है। इसी तरह राज्य सरकारें अपने-अपने विधान-मण्डल द्वारा निर्धारित सीमाओं में ऋण ले सकती हैं। यदि किसी राज्य सरकार को भारत सरकार का कोई ऋण लौटाना बाकी है तो ऐसी स्थिति में राज्य सरकार भारत सरकार की सहमति के बिना कोई ऋण नहीं ले सकती।

(क) भारत सरकार का आन्तरिक ऋण

(Internal Debt of Govt of India)

राष्ट्रीय सरकार ने देश की घट्बुद्धि प्रगति के लिए निगोजन का मार्ग अपनाया और योजनाओं के वित्तीय साधन में ऋणों को एक महत्वपूर्ण स्थान दिया गया। भारत सरकार के आन्तरिक ऋणों का वर्गीकरण इस प्रकार है—

(1) स्थायी ऋण (Permanent Loans)—इन्हें तिथि विनाशित ऋण (Dated Loans) या कोषित ऋण (Funded Debts) कहते हैं। ये ऋण निर्गमन तिथि से 12 महीने या अधिक के होते हैं। कोषित ऋण शब्द प्रायः तब प्रयोग किया जाता है जब अल्पकालीन दायित्वों (जैसे—ट्रेजरी बिल्ल्स) के स्थान पर इस लम्बी परिपक्वता वाले ऋणों को जारी किया जाता है। स्थायी ऋण ब्याज वाले ऋण होते हैं।

(2) अस्थायी अथवा फ्लोटिंग ऋण (Floating Loans)—भारत सरकार के ऋण दायित्वों के इस दूसरे वर्ग में निम्नलिखित ऋण शामिल होते हैं।

(अ) उपायार्थ ऋण (Ways and Means Loans)—वित्त की अस्थायी आवश्यकता को पूरा करने के लिए यह रिजर्व बैंक से लिया गया अल्पकालीन ऋण है।

(ब) कोषागार जमा रसीदे (Treasury Deposit Receipts)—इन्हें 15 अक्टूबर 1948 से शुरू किया गया। इनका उद्देश्य अल्पकालीन वित्तीय आवश्यकता को पूरा करना तथा व्यावसायिक बैंकों की अतिरिक्त तरलता को समेटना है। रसीदे पर ब्याज की दर भीथी होती है तथा इन्हें 6 9 तथा 12 महीने की परिपक्वता के लिए केवल व्यावसायिक बैंकों को जारी किया जाता है।

(स) ट्रेजरी बिल्ल्स (Treasury Bills)—ट्रेजरी बिल्ल्स की 13 सप्ताह की परिपक्वता होती है। ये बड़े पर जारी किए जाते हैं तथा सम्प्रमुख्य (At par) पर अदा किए जाते हैं। ये बिल्ल्स भारत सरकार के घाटा बजट की विल व्यवस्था के मुख्य साधन हैं।

(द) विशेष फ्लोटिंग ऋण (Special Floating Loans)—ये सिक्कुरिटिड अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष विश्व बैंक तथा अन्तर्राष्ट्रीय विकास परिषद आदि विश्व वित्त संस्थाओं की ओर दायित्वों को पूरा करने के लिए जारी की जाती हैं।

(ग) अन्य दायित्व (Other Obligations)—इनमें क्षतिपूर्क बॉण्ड जो बैंको के राष्ट्रीयकरण पर जारी किए गए थे प्राइज बॉण्डस् लघु बचत राज्य प्रोविडेंट फण्ड इत्यादि दायित्व शामिल होते हैं।

योजना काल में आन्तरिक ऋण

योजना काल में भारत सरकार द्वारा लिया गया सकल आन्तरिक ऋण पंचवर्षीय योजनावार निम्न प्रकार है—

प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में आन्तरिक ऋण—प्रथम योजना काल में सरकार ने 520 करोड़ रुपये के आन्तरिक ऋण प्राप्त करने का लक्ष्य रखा परन्तु वास्तव में कुल 600 करोड़ रुपये प्राप्त किए गए। इनमें से 205 करोड़ रुपये बाजार ऋणों से 304 करोड़ रुपये छोटी बचतों तथा अनिवार्य ऋणों से और 91 करोड़ रुपये अन्य पूँजीगत प्रक्रियों से प्राप्त हुए।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में आन्तरिक ऋण—द्वितीय योजनाकाल में 1200 करोड़ रुपये के आन्तरिक ऋण प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। इसी अवधि में 430 करोड़ रुपये चुकाने थे। योजना अवधि में सरकार को 1180 करोड़ रुपये के ऋण मिले जिनमें 800 करोड़ रुपये बाजार ऋणों से और 380 करोड़ रुपये छोटी बचतों से प्राप्त हुए। ऋण सध्यों की पूर्ति के लिए इस अवधि में सरकार ने कई नई योजनाएँ चालू की जिनमें प्राइज बॉण्ड तथा प्रीमियम प्राइज बॉण्ड मुख्य हैं।

तृतीय योजनाकाल में आन्तरिक ऋण—तृतीय योजना में आन्तरिक ऋणों की राशि 1400 करोड़ रुपये निरिक्त की गई जिसमें से 800 करोड़ रुपए बाजार ऋण योजनाओं से और 600 करोड़ रुपये अन्य बचतों से प्राप्त हुए। योजना अवधि (1961-62 से 1965-66) में जनता से 914 करोड़ रुपये के ऋण प्राप्त हुए अर्थात् सन्ध से 114 करोड़ रुपये अधिक मिल सके लेकिन छोटी बचतों से प्राप्त किए जाने वाले ऋण के लक्ष्य में 17 करोड़ रुपये की कमी रही।

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में आन्तरिक ऋण—चतुर्थ योजना में कुल वित्तीय साधनों का लगभग 78 प्रतिशत घरेलू बजट के साधनों से प्राप्त किया जाना चाहिए जबकि द्वितीय योजना में यह प्रतिशत केवल 59 ही था। घरेलू वित्तीय स्रोतों का कुल साधनों में अंश बढ़ने के साथ आन्तरिक ऋण के अंश में भी वृद्धि हुई। योजनाकाल में 1415 करोड़ रुपये बाजार ऋणों से और 769 करोड़ रुपए अन्य बचतों से प्राप्त किए जाने थे अर्थात् योजनाकाल में कुल 2184 करोड़ रुपये आन्तरिक ऋण साधनों से एकत्रित किए जाने थे।

पाँचवीं योजना में आन्तरिक ऋण—पाँचवीं योजना में आन्तरिक ऋणों का महत्वपूर्ण स्थान रहा। पाँचवीं योजना को जनता सरकार ने अवधि से एक वर्ष पूर्व समाप्त कर दिया अतः यह योजना चार वर्ष की ही रही।

छठी पंचवर्षीय योजना में आन्तरिक ऋण—इस योजना में सार्वजनिक क्षेत्र के लिए साधनों का अनुमान लगाते समय यह माना गया कि पांच वर्षों में सरकार सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम और स्थानीय संस्थाएँ अनुमान से अधिक ऋण प्राप्त करेंगी। सरकार इसमें सफल रही।

सातवीं योजना काल में आन्तरिक ऋण—इस योजना के 1985-86 से 1989-90 के वर्षों में कुल मिलाकर 501208.83 करोड़ रु के आन्तरिक ऋण प्राप्त किए गए।

योजना काल में राज्य सरकारों के ऋणों में काफी वृद्धि हुई है। इन ऋणों में केन्द्रीय सरकार का बड़ा भाग है। 31 मार्च 1984 को राज्य सरकारों के पास बकाया ऋण 36909 करोड़ रुपए था जिसमें से 26,246 करोड़ रुपये के ऋण केन्द्र सरकार द्वारा दिए गए थे अर्थात् इन ऋणों का लगभग 71 प्रतिशत भाग केन्द्र सरकार से लिया गया ऋण था।

(घ) भारत सरकार का बाह्य ऋण

(External Debt of Govt of India)

दूसरे देशों और विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से जो ऋण लिया जाता है वह विदेशी या बाह्य ऋण कहलाता है और बजट के पूँजीगत खाते में प्रक्रियों की ओर दिखाया जाता है। भारत सरकार ने योजना काल में अमेरिका कनाडा जापान जर्मनी ब्रिटेन विश्व बैंक अन्तर्राष्ट्रीय विकास संगठन पूर्वी

यूरोप के विभिन्न देशों से प्रभूत मात्रा में बाह्य ऋण लिया है। विदेशी ऋण के भार का प्रश्न अधिक गम्भीर है। भारत को सर्वाधिक विदेशी ऋण अमेरिका से प्राप्त हुआ है।

वर्ष	विदेशी ऋण (करोड़ रुपये में)
1950-51	32.03
1960-61	760.96
1970-71	6576.79
1990-91	30,000
1994-95	50,000
1995-96	60,000

विदेशी ऋणों का सबसे महत्वपूर्ण भाग डालर ऋण का है जिसमें अमेरिका, विरब बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय विकास सघ से मिलने वाले ऋण शामिल हैं।

यदि हम भारत सरकार के आन्तरिक एवं विदेशी ऋणों को मिलाकर सार्वजनिक ऋण पर दृष्टिपात करें तो 1950-51 में यह 2054.33 करोड़ रुपये था जो 1960-61 में बढ़कर 4738.96 करोड़ रुपये हो गया और 1995-96 में यह 2,56,000 करोड़ रुपये हो गया।

सरकार के सामने अर्थव्यवस्था को तीव्र गति देने की समस्या रही है। आर्थिक विकास के आधार ढाँचे को तैयार करने के लिए एवं नवीन उद्योग-धन्धों की स्थापना के लिए परिवहन, संचार सेवाओं के विकास के लिए अन्य क्षेत्रों के अतिरिक्त ऋण लेकर वित्तीय साधन जुटाए गए हैं। केवल करोड़ों से विशाल राशि जुटाना असम्भव था। कीमतों में लगातार वृद्धि के कारण विकास योजनाओं का व्यय बढ़ा है जिससे ऋण आवश्यक हो गए हैं। केन्द्रीय सरकार का अधिकांश ऋण उत्पादक प्रकृति का है क्योंकि यह विकास योजनाओं को चलाने के लिए लिया जाता है। जैसे ही विकास योजनाएँ पूरी हो जाती हैं, उत्पादन प्रारम्भ हो जाता है और ऋणों का भुगतान सरल हो जाता है। विदेशों की तुलना में भारत का सार्वजनिक ऋण काफी कम है एवं इसका एक बड़ा हिस्सा (75%) उत्पादक कार्यों में काम आता है अतः यह चिन्ताजनक स्थिति नहीं है।

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से ऋण

1979-80 से भारत को भुगतान सन्तुलन की भारी कठिनाई अनुभव हो रही थी। 1979-80 में व्यापार शेष घाटा 2449 करोड़ रुपये और 1980-81 में 5756 करोड़ रुपये रहा था। 1981-82 में भी इसके 5,000 करोड़ रुपये से ऊपर हो रहने की सम्भावना थी। यद्यपि सरकार आयात कम करके और निर्यात बढ़ा कर भुगतान सन्तुलन की कठिनाईयों को कम करने के लिए प्रयत्नशील थी, लेकिन भारी कठिनाई को देखते हुए भारत सरकार ने 1981-82 में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से एकसटैण्डेड फण्ड फैसिलिटी के अन्तर्गत 5 बिलियन एस. डी. आर. के लिए ऋण संपझौता किया। मुद्रा कोष ने यह ऋण 10 नवम्बर, 1982 को स्वीकृत किया। यह ऋण 5 बिलियन एस. डी. आर. तथा 58 बिलियन डॉलर या 5220 करोड़ रुपये का था। मुद्रा कोष से अब तक स्वीकृत यह किसी भी ऋण से अधिक था। यह ऋण आगामी तीन वर्षों के दौरान दिया जाना था और उसके अगले चार वर्षों बाद अर्थात् 1987 से ऋण की अदायगी शुरू होना निश्चित हुआ था। अदायगी सात वर्षों में अर्थात् 1994 तक करनी होगी। इस ऋण की स्वीकृति के पूर्व पश्चिमी देशों विशेषकर अमेरिका ने अनेक बाधाएँ खड़ी की थीं। अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष को यह अधिकार रहा कि वह निगरानी रखे कि जिस उद्देश्य के लिए ऋण दिया जा रहा है वह पूरा हो रहा है या नहीं।

भारत में विदेशी सहायता की समीक्षा

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से अपने आर्थिक विकास के लिए और विभिन्न राकटकालीन परिस्थितियों से उबरने के लिए भारत सरकार को बहुत बड़ी मात्रा में विदेशी ऋण लेने पड़े हैं। विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए, आर्थिक नियोजन का मार्ग अपनाने के कारण, यह स्वाभाविक था कि वह बड़ी

मात्रा में बाह्य ऋण लेती। यह कहना अनुचित न होगा कि बहुत कुछ बाह्य ऋणों के बल पर हमारा देश आर्थिक विकास के वर्तमान स्तर पर पहुँच सका है।

इसमें सन्देह नहीं कि बाह्य ऋण हमारे देश की वर्तमान अर्थव्यवस्था का प्रमुख आधार रहे हैं। अब स्थिति ऐसी आ गई है कि विदेशी सहायता पर अधिक निर्भर रहना हमारे लिए उचित नहीं है। इसका अर्थ यह नहीं है कि हम बाह्य ऋणों के महत्व की पूर्ण उपेक्षा कर दें। आवश्यकता यह है कि उपलब्ध विदेशी सहायता का उपयोग निर्यात माल के उत्पादन बढ़ाने और आयातों के प्रतिस्थापित पदार्थ उत्पन्न करने में किया जाए। अर्थव्यवस्था को अधिक से अधिक उत्पादक बनाएँ ताकि भविष्य में निर्यात बढ़ाकर विदेशी पूँजी का भ्राम्य सहित मुक्तान किया जा सके।

विदेशी सहायता के सम्बन्ध में उल्लेखनीय यह है कि उसमें प्रोजेक्ट सहायता (Project Aid) का अनुपात अधिक रहा है। विदेशों से अब भारत की प्रोजेक्ट रहित सहायता की शीर्ष पर सहानुभूतिपूर्वक विचार किया जाने लगा है। प्रोजेक्ट रहित सहायता से हमें स्वतन्त्र सहायता अधिक मिलनी चाहिए ताकि मूलभूत और भ्राम्य की कितनी धुकानें में उसका उपयोग किया जा सके। बाह्य ऋणों पर कम से कम निर्भर रहना जरूरी हो गया है क्योंकि पिछले वर्षों में सहायता की स्वीकृतियों (Authorisation of Aid) और सहायता के प्रयोगों (Utilisation of Aid) में काफी अन्तर रहा है। प्रयुक्त की गई सहायता स्वीकृत होने वाली सहायता की आधे से कुछ अधिक रही है। इसके अतिरिक्त विश्व के कुछ बड़े राष्ट्र जो भारत को कभी उधार मन से सहायता दे रहे थे अब अपने राजनीतिक हितों के कारण भारत पर प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से विभिन्न प्रकार के दबाव डालने लगे हैं। भारत की दृढ़ नीति के कारण उन्हें अपने प्रयासों में सफलता नहीं मिल पा रही है। डॉ. के. एन. राज का यह कहना सही है कि हम एक ऐसी व्यवस्था में पहुँच गए हैं जहाँ आर्थिक एवं राजनीतिक कारणों से यह आवश्यक हो गया है कि बाह्य ऋणों पर अपनी निर्भरता को क्या शक्ति कम कर दें और विदेशी सहायता के पीछे ढकेलने वाले प्रभावों (Retarding Effects) से सावधान रहे। भारत में पिछले वर्षों से प्रक्ष ऋण का कई दृष्टियों से प्रभावी उपयोग नहीं हो पाया है। इसी तथ्य की ओर संकेत करते हुए प्रो. होनाय ने कहा था कि इसकी विशाल सहायता के बावजूद देश में जन साधारण का भला नहीं हो रहा है और आर्थिक विपन्नता बढ़ती जा रही है। प्रो. होनाय का कहना था कि गति को तेज करने के बजाय सहायता और घरेलू विनिर्माण अनुत्पादक औद्योगिक नीति छाटे और अन्य विशाल परियोजनाओं में लग गए हैं। इन्होंने उत्पादन क्षमता का आधिक्य उत्पन्न कर दिया है। इनके द्वारा अभ्यक्ष रूप से प्रतापार विलासी जीवन और अनावश्यक शहरी सम्पत्ति की वित्तीय व्यवस्था को प्रोत्साहन मिला है। सामान्यतः पिछले कुछ अर्धों से सरकार आन्तरिक और विदेशी ऋणों के प्रभावी उपयोग के प्रति सजग होती जा रही है।

उत्पादन और निर्यात बढ़ाना तथा विदेशी मुद्रा के कोष का निर्माण करना और आयात करना हमारे देश के लिए महत्वपूर्ण है क्योंकि देश के हित की दृष्टि से आत्म निर्भरता में वृद्धि और विदेशी सहायता से निर्भरता से मुक्ति आज की और भविष्य की एक मात्र आवश्यकता है। आवश्यक सामान के आयात और कृषि तथा औद्योगिक क्षेत्रों की प्रगति को जारी रखने के लिए विदेशी सहायता से दुरुस्त मुक्ति नहीं पाई जा सकती। हमारी तत्कालीन नीति विदेशी ऋणों को प्रभावपूर्ण ढंग से नियन्त्रित करने की होनी चाहिए। इसके लिए कुछ सुझाव निम्न हैं—

- (1) आयात निर्यात असन्तुलन को कम किया जाए।
- (2) विदेशी ऋणों के खर्चों में कटौती की जाए।
- (3) पचवर्षीय योजनाओं को ज्यादा व्यावहारिक बनाया जाए।
- (4) उत्पादन में तीव्र वृद्धि की जाए।
- (5) विदेशी सहायता के लिए जो बड़ी राशि दी जाती है उसमें कमी की जाए।

भारत के आर्थिक विकास में विदेशी कर्ज की उपादेयता

हमें इस पर विचार करना चाहिए कि भारत के आर्थिक विकास में विदेशी कर्ज की उपादेयता क्या है? भारतीय आर्थिक विकास वस्तुतः विदेशी ऋण पर पूर्ण निर्भर हो गया है क्योंकि स्वतन्त्र उत्पादन एवं निर्यात की प्रवृत्ति परिवर्तनशील है। परिवर्तनशील घटक मुद्रा को विशेष मानते हैं परन्तु रस्म की

शक्ति पर बल नहीं देते। यदि विदेशी ऋण का भारत की वास्तविक स्थिति के साथ मूल्योपेक्षा किया जाए तो स्थिति सुदृढ़ नहीं जान पड़ती। स्वावलम्बी एवं सीधे स्थिर खड़े रहने की बात पूरे होते नहीं जान पड़ती। केवल दूसरों पर निर्भर रहना एक नियम-सा बन गया है। वैसे तृतीय विश्व के अनेक राष्ट्रों की यही स्थिति है।

अर्थशास्त्रियों का मत है कि आर्थिक विकास के क्षेत्र में विदेशी वित्त केवल गौण स्थान ही प्राप्त कर सकता है। प्रो. बुकानन और एलिस के अनुसार विदेशी तथा देशी वित्त एक-दूसरे के पूरक हैं परन्तु जब तक कि उपयोग तथा बचत करने की क्रियाओं को घन-संग्रह करने वाली संस्थाओं को कानूनी संरचना को तथा ऋण देने व विनियोग करने की क्रियाओं को पूँजी के निर्माण के अनुकूल नहीं बनाया जाता तब तक विदेशी सहायता से केवल क्षणिक लाभ प्राप्त हो सकते हैं। उच्च जीवन-स्तर हेतु एक स्थायी आधार का निर्माण तो देश के आन्तरिक प्रयत्नों से किया जा सकता है।

सैद्धान्तिक रूप में विदेशी ऋण भारत की विकास व्यवस्था के लिए—

(1) लोगों की बचत करने व लोगों के कार्य करने की इच्छा पर अनुकूल प्रभाव डालता है जिससे विकासीमुख अर्थव्यवस्था सुप्रभावित नहीं होती है।

(2) विदेशी ऋणों से प्राप्त धन को बड़ी आर्थिक परियोजनाओं में लगाया जाता है जिससे भविष्य में उत्पादन बढ़ता है। फलतः इस ऋण के शोधन के लिए जो करारोपण किया जाता है वह भी आगामी पीढ़ी पर ही विशेषतः भार डालता है।

(3) विदेशी ऋणों से प्राप्त धन से जब विकास-कार्य प्रारम्भ होता है तो देश में उत्पादनजनक वातावरण बनता है तथा उद्योग एवं व्यापार की सुविधाओं में विकास होता है जिससे निजी उद्योगों को पर्याप्त प्रोत्साहन मिलता है।

(4) राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है तथा ऋणों का भुगतान किया जा सकता है।

(5) आर्थिक विकास के दौरान जो मुद्रा-रफ़ीतिक स्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं उन्हें विदेशी ऋण द्वारा नियन्त्रित किया जा सकता है।

वास्तविकता यह है कि वर्तमान समय में भारत की लगभग 48 प्रतिशत जनता गरीबी की रेखा से नीचे है। जनसंख्या वृद्धि की दर तुलनात्मक रूप से कम होने पर भी लोग गरीबी की रेखा से नीचे पहुँच रहे हैं (जो कि एक समय भोजन जुटा पाने में असमर्थ है)। प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय उत्पादन की दृष्टि से विश्व में भारत का स्थान बहुत पिछड़ा हुआ है।

बढ़ते हुए विदेशी ऋण की निरन्तरता दूसरों पर निर्भरता एक दयनीय दशा उत्पन्न कर रही है। यह थोड़ा-सा अन्तराल आर्थिक विकास की वृद्धि करने में सहायक है लेकिन स्वतन्त्रता और साहस की प्रवृत्ति से हटकर चलायमान व्यवस्था है जो अस्थिर है। संगठन एकाग्रता एवं उत्पादन बढ़ाने की प्रवृत्ति आय में वृद्धि करने में परोक्ष रूप से सहायक बन सकती है।

भारत एक कृषि-प्रधान राष्ट्र है। यहाँ की लगभग 65 प्रतिशत जनता कृषि पर निर्भर है। अभी हमारे यहाँ रूढ़िवादी विधियों तथा प्राचीनकाल से उपयोग में लाए जाने वाले यन्त्रों तथा जानवरों की सहायता से कृषि-कार्य किया जाता है। कृत्रिम उर्वरक तथा आधुनिक कृषि-यन्त्र जैसे—ट्रैक्टर प्रेशर पावर ड्रेलर वगैरह महँगे होने के कारण तथा साहस के अभाव में कृषक इनका उपयोग नहीं कर पाते। सिंचाई के साधन सीमित हैं। कृषक वर्ष भर में केवल दो-तीन माह कृषि-कार्य करते हैं। शेष नौ-दस महीने बेकार बैठे रहते हैं। आर्थिक विकास के लिए कृषि में समृद्धि आवश्यक है। इसके लिए विद्युतीकरण सड़के सिंचाई के साधनों में वृद्धि तथा छोटे कृषकों को आधुनिक स्वचालित कृषि-यन्त्र सस्ते कृषि-उर्वरक उपलब्ध किए जाने चाहिए तथा प्रत्येक 10-15 गाँवों के बीच छोटे-छोटे उद्योग स्थापित कराए जाने चाहिए जिससे अपने बेकार समय का सदुपयोग करने के साथ कृषक अपनी आय बढ़ा सकेंगे और राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि होगी। गाँव से नगरों की ओर आकर्षित होने की प्रवृत्ति में कमी आएगी। उपलब्ध होने वाले विदेशी ऋण की राशि का योजनानुसार सही उपयोग होना चाहिए। अर्थव्यवस्था में भ्रष्टाचार तथा अकुशलता का समापन होना चाहिए।

हमारे आर्थिक विकास में आज विदेशी सहायता अत्यन्त महत्वपूर्ण है, किन्तु इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि विदेशी ऋण से प्राप्त होने वाली राशि का उपयोग किसी मद में करने से पूर्व यह तथ्य ध्यान में रखा जाए कि कर्ज कर्ज है, दान नहीं।

आर्थिक विकास के लिए वित्त

(Finance for the Economic Development)

आर्थिक विकास के लिए पूँजी अथवा पूँजीगत साधन (Capital Resources) की प्राप्ति दो स्रोतों से हो सकती है—आन्तरिक स्रोत एवं बाह्य स्रोत (Internal & External Resources)।

आन्तरिक साधन (Internal Resources)

1. अनुत्पादक उपयोग साधनों को स्थानान्तरित करना—अधिकांश देशों में साधनों का एक बड़ा भाग बेकार पड़ा रहता है अथवा उसे अनुत्पादक कार्यों के उपयोग में लाया जाता है। प्राकृतिक उपहार तथा मानवीय शक्ति का सदुपयोग नहीं हो पाता। बहुत-सी भूमि बेकार पड़ी रहती है, न उस पर कृषि की जाती है और न औद्योगिक कार्य। पानी, खनिज पदार्थ व अन्य उपयोगी वस्तुएँ भू-गर्भ में दबी पड़ी रहती हैं। विकासशील आर्थिक व्यवस्था में यह आवश्यक है कि ऐसे व्यर्थ पड़े साधनों को उत्पादक कार्यों में लगाया जाए।

2. वर्तमान आय उपभोग से हटाकर पूँजी निर्माण में लगाई जाए—इस प्रक्रिया को बचत (Saving) या पूँजी निर्माण (Capital Formation) कहते हैं। यदि किसी देश में समस्त घालू आय को उपभोग और तात्कालीन आवश्यकताओं की पूर्ति पर व्यय न किया जाए बल्कि इसके एक भाग को भरोसा परिवहन के साधनों आदि के निर्माण में लगा दिया जाए। तब वह आय जो इन उत्पादक उपयोगों में प्रयुक्त होगी, 'बचत' (Saving) कहलाएगी। स्वल्प में बचत वह क्रिया है जिसमें वर्तमान धन का वर्तमान समय में उपभोग करने के बजाय उसे बचा लिया जाता है ताकि भविष्य में और अधिक धन का उत्पादन करने में और उसका अधिक उपयोग हो सके। कम उन्नत देशों में निर्धनता के कारण व्यक्तियों की आय बहुत कम होती है। फलस्वरूप उनकी बचत करने की क्षमता कम होती है जिससे पूँजी-निर्माण कम या बिल्कुल नहीं हो पाता और धनोत्पादन कम होता है। इनकी वस्तुओं की माँग भी कम होती है जिससे उत्पादन करने व पूँजी विनियोग करने की प्रेरणा कम हो जाती है और उत्पादन में कमी होने से पूँजी की माँग भी कम हो जाती है।

पूँजी की माँग-पूर्ति दोनों कम होने से पूँजी का निर्माण कम होने पर यदि सरकार उचित कदम उठाए तो आर्थिक विकास के लिए कुछ अंश तक वित्तीय साधन प्राप्त किए जा सकते हैं। यदि व्यक्तियों के दीर्घ समूहों को किसी न किसी प्रकार बचत करने के लिए प्रेरित किया जाए तो काफी धन इकट्ठा कर सकते हैं। व्यक्तियों को ऐच्छिक बचत करने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु निम्नलिखित उपाय किए जा सकते हैं—

(i) यथासम्भव अधिकाधिक लोगों के लिए बैंकिंग सुविधाएँ उपलब्ध कराने की व्यवस्था की जाए। देश में ऐसी उपयोगी संस्थाओं का विकास किया जाए जिनके द्वारा बड़ी मात्रा में विनियोग किया जा सके। बैंक, मिश्रित पूँजी वाली कम्पनियों विनियोग ट्रस्ट जैसी संस्थाओं के उद्देश्य से इंग्लैण्ड और अमेरिका जैसे उन्नत राष्ट्रों में लोगों ने उक्त संस्थाओं में अपनी आय का कुछ भाग ऐच्छिक रूप से जमा करके पूँजी निर्माण में भारी योगदान दिया है।

(ii) जब ऐच्छिक रूप से सरकार को निर्माण कार्यों के लिए पर्याप्त पूँजी प्राप्त न हो तो सरकार व्यक्तियों को बचत करने के लिए प्रेरित करे। इस दृष्टि से वह देश में बचत और विनियोग करने की अनेक सुविधाएँ उपलब्ध कराए ताकि नागरिक स्वतः बचत और विनियोग करने के लिए प्रेरित हो जाएँ।

(iii) प्रामाण्य क्षेत्रों की बचत का उपयोग उन्हीं क्षेत्रों में किया जाए ताकि जनता पर उसका अच्छा प्रभाव पड़े।

(iv) जनता में सादा जीवन, उच्च विचार और देशभक्ति की भावना का संचार किया जाए।

(v) सरकारी जर्नलारी कुशलता और ईमानदारी से कार्य करें ताकि जनता का विश्वास सरकार और विकास कार्यों में हो। ऐसा होने पर लोग अवश्य ही बचत और विनियोग करेंगे।

(vi) बचत करने के लिए प्रेरित करने का कार्य दो प्रकार से प्रभावशाली रूप में सम्पन्न किया जा सकता है—

(अ) व्यक्तियों को निजी उद्योगों में विनियोग करने के लिए प्रेरणा दी जाए—यह प्रेरणा तभी मिलती है जबकि निजी उद्यम काफी सुरक्षित तथा लाभोत्पादक हों एवं देश में पर्याप्त सख्या के विनियोग के लिए सस्पाएँ उपलब्ध हों। निजी उद्योगों को लाभप्रद बनाने के लिए सरकार अनेक कदम उठा सकती है जैसे—उद्योगों को सरक्षण प्रदान करना तकनीकी परामर्श देना वाणिज्यिक सूचनाएँ देना। जिन उद्योगों पर कर भार अधिक है उसे कम करना परिवहन व संचाद वहन के साधनों का विकास करना आदि।

(ब) व्यक्तियों से सरकार को रुपया उधार देने के लिए कहकर उन्हें बचत के लिए प्रोत्साहित किया जाए—यह कार्य देश में सेविंग बैंक या अन्य किसी प्रकार की सस्थाओं की स्थापना करके सम्पन्न किया जा सकता है। अल्प बचत योजनाएँ (Small Saving Schemes) इस उद्देश्य की पूर्ति में महत्वपूर्ण योगदान करती हैं। छोटी बचतों से प्राप्त राशियाँ अन्ततः एक बड़ी रकम के रूप में परिणित हो जाती हैं जिसका प्रयोग उत्पादक योजनाओं की पूर्ति में किया जा सकता है। इन अल्प बचतों को संग्रह करने और इनका यथासमय भुगतान करने में सरकार को विशेष प्रयत्न करने चाहिए ताकि अल्प बचतों के प्रति जनता में अच्छी भावनाएँ उत्पन्न हों।

3 बचत करने के लिए बाध्य करना अथवा अनिवार्य बचत (Compulsion to Save)—यह सम्भव है कि सरकारी प्रयत्नों के बावजूद ऐच्छिक बचत पर्याप्त मात्रा में नहीं हो सके। ऐसा होने के कई कारण हो सकते हैं जैसे—नागरिकों की आय इतनी कम हो कि वे कोई बचत कर पाने में असमर्थ हों। व्यक्तियों के पास कार्यशक्ति बहुत कम हो जिससे वस्तुओं की माँग बहुत कम हो जाए और लोगों को विनियोजन करने का कम प्रोत्साहन मिले। यह सम्भव है कि व्यक्ति अपनी बचत को नकदी गाड़कर सोने को खरीदकर रखे। सुव्यवस्थित मुद्रा बचत के अभाव में बचतें हतोत्साहित हो सकती हैं अतः ऐसी स्थिति में ऐच्छिक बचत न हो पाने या पर्याप्त न होने की दशा में सरकार व्यक्तियों को बचत करने के लिए बाध्य कर सकती है। इस उद्देश्य की पूर्ति वह निम्न साधनों द्वारा करती है—

(क) करारोपण—अनिवार्य बचत में सरकार नए कर लगाती है और पुराने करों में वृद्धि करती है। सरकार प्रत्यक्ष और परोक्ष करों का आश्रय लेती है। करारोपण से व्यक्ति उपभोग कम करने के लिए बाध्य होते हैं। वे साधन जो पहले उपभोग के काम में प्रयुक्त होते थे अब करारोपण के कारण पूँजी निर्माण की ओर अन्तरित कर दिए जाते हैं। करारोपण से पूँजी संचय तभी हो सकती है जब करों से प्राप्त आय को स्थायी और पूँजीगत व्यय में लगाया जाए।

करारोपण द्वारा विकास हेतु वित्त की व्यवस्था करने में कई लाभ होते हैं जैसे—

(i) आर्थिक नियोजन द्वारा राष्ट्रीय आय और प्रति व्यक्ति आय में प्रत्यक्ष रूप से वृद्धि होती है अतः यह उचित है कि आर्थिक विकास के प्रयत्नों से जो कुछ आय में वृद्धि हुई है उसे करारोपण द्वारा पुनः वापिस ले लिया जाए ताकि उससे योजना कार्यक्रम पूरे किए जा सकें।

(ii) आर्थिक विकास स्फीति-कारक दबाव उत्पन्न कर सकता है अतः आवश्यक है कि व्यक्तियों के हाथ में क्रय शक्ति की मात्रा कम करने के लिए करारोपण का प्रयोग किया जाए।

करारोपण से न केवल व्यक्तियों की बचतों का एकत्रीकरण होता है बल्कि यह स्फीति विरोधी यन्त्र का कार्य भी करता है। करारोपण द्वारा योजना के लिए धन जुटाने की नीति का सीमित सीमाओं के अन्दर प्रयोग किया जा सकता है। सरकार को करारोपण की नीति का सहारा तभी लेना चाहिए जब देश में पूँजी-निर्माण की गति धीमी हो। यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि करारोपण से नागरिकों की कार्य और बचत करने की इच्छा तथा शक्ति पर बुरा प्रभाव न पड़े और धन की असमानता में वृद्धि न हो। करों की एक सीमा है—करदेय क्षमता से अधिक कर नहीं लगाये जा सकते। यदि करदेय-क्षमता से अधिक कर लगाए गये तो देश की आर्थिक स्थिति खतरे में पड़ती है अतः करारोपण की नीति ऐसी होनी चाहिए कि जिससे एक ओर सरकार को अधिकाधिक धन प्राप्त हो सके और दूसरी ओर बचत एवं

विनियोग इतोत्साहित न हों, उपभोग और उत्पादन पर विपरीत प्रभाव न पड़े तथा समाज में आर्थिक विषमता पैदा न हो। कर-नीति ऐसी बनाई जानी चाहिए कि वह मुद्रा-स्फीति की नीति को स्वयं रोक सके। कर-प्रणाली प्रगतिशील होने चाहिए और विशेष प्रकार के मुद्रा-प्रसार विरोधी कर लागू किए जाने चाहिए।

(ख) अनिवार्य बचत निक्षेप—आर्थिक विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करने के लिए यह आवश्यक है कि सरकार लोगों को बचत करने के लिए बाध्य करे और अनिवार्य बचत योजनाएँ चालू करे।

(ग) हीनार्थ प्रबन्धन—अनिवार्य बचत की एक महत्वपूर्ण रीति हीनार्थ प्रबन्धन या घाटे की वित्त व्यवस्था (Deficit Financing) है। भारतीय योजना आयोग के अनुसार घाटे की वित्त व्यवस्था का शाब्दिक अर्थ घाटे द्वारा कुल राष्ट्रीय खर्च में वृद्धि करने के लिए प्रयोग में लाया जाता है—ये घाटे बाह्य आय खाते (Revenue Account) से सम्बन्धित हो अथवा पूँजी खाते (Capital Account) से। अतः ऐसी नीति अपनाने का सार यही होता है कि सरकार अपनी आय से अधिक मात्रा में खर्च करती है जो उसे करों, सरकारी उद्यमों के लाभों, जनता से प्राप्त कर्जों, जमा एव निधियों तथा अन्य फुटकर स्रोतों के रूप में प्राप्त होती है। सरकार बजट के घाटे की पूर्ति अपने संचित कोषों को काम में लाकर करती है अथवा बैंकों से उधार लेकर (मुख्यतः देश के केन्द्रीय बैंक से) ऋण निर्माण करके करती है।

घाटे की वित्त व्यवस्था की स्थिति तभी पैदा होती है जब सरकार को ऋण व अन्य साधनों से प्राप्त होने वाली आय से अधिक व्यय करना पड़ता है। सरकार ऋण-पत्र जारी करके इन्हें केन्द्रीय बैंक को देती है और इनके आधार पर अधिक मात्रा में कागजी मुद्रा जारी कर देती है। इस अतिरिक्त मुद्रा के द्वारा सरकार विभिन्न साधनों का क्रय करती है ताकि पूँजीगत साधन में वृद्धि हो सके।

घाटे की वित्त व्यवस्था से देश में मुद्रा-स्फीति की दशाएँ उत्पन्न होने का भय पैदा हो जाता है। घाटे के वित्त प्रबन्धन से मुद्रा का विस्तार होता है जिससे कीमते बढ़ जाती है और मुद्रा-स्फीतिजनक परिणाम उत्पन्न हो जाते हैं।

हीनार्थ प्रबन्धन के प्रभाव स्फीति कारक होते हैं। यदि सरकार अतिरिक्त मुद्रा को उत्पादक कार्यों में विनियोजित करती है तो ये प्रभाव दृष्टिगत नहीं होते। विख्यात अर्थशास्त्री डॉ. वी. के. आर. राव का कहना है—“यह हीनार्थ प्रबन्धन नहीं जो भूतकाल की नीति मुद्रा-प्रसार के लिए उत्तरदायी रहा है अथवा यह अनुत्पादक प्रकृति का व्यय तथा बढ़ते हुए व्यय के साथ-साथ वस्तु व बचत के रूप में समुदाय का असंतोषजनक दायित्व है जो मुद्रा-प्रसार के लिए उत्तरदायी है। अधिकतम देश के लिए हीनार्थ प्रबन्धन उचित हो सकता है यदि सरकार इस पर उचित नियन्त्रण रखे।

घाटे की वित्त व्यवस्था से देश में मुद्रा-स्फीति की दशाएँ उत्पन्न होगी या नहीं यह कई बातों पर निर्भर रहता है, जैसे—घाटे की वित्त व्यवस्था के विस्तार की मात्रा जिस वषर्ष के लिए इस व्यवस्था का उपयोग किया जा रहा है उसका उत्पादक होना या अनुत्पादक होना एव मुद्रा स्फीति विरोधी विभिन्न छपायों की प्रयोग में लाना जैसे—करारोपण तथा उधार की उपयुक्त नीतियों मूल्य नियन्त्रण की नीति आदि।

4 लोक ऋण—करारोपण में वैधानिक दबाव द्वारा जनता से त्याग करवाया जाता है लेकिन लोक ऋण एक ऐसा साधन है जो जनता की निजी बचतों को स्वेच्छा से प्रभावित करता है। लोक ऋण पर व्याज मिलने से जनता स्वतः ही बचत करने को प्रेरित होती है। विकासशील अर्थव्यवस्था में धनी वर्ग बड़ी मात्रा में ऋण देता है लेकिन मध्यम व निम्न श्रेणी के व्यक्ति अल्प बचत योजनाओं द्वारा सरकार को ऋण देते हैं। इसके दो मुख्य लाभ होते हैं—एक सरकार को धन मिलता है जिसका उपयोग विकास योजनाओं में किया जाता है और दूसरे जनता का वर्तमान उपयोग कम हो जाता है जो कि विकासशील अर्थव्यवस्था का एक सुधासात्विक सत्व है।

5 सार्वजनिक उपक्रमों से प्राप्त आय—विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए यही आवश्यक नहीं है कि सरकार उद्योग-व्यापार के विकास का उचित वातावरण बनाए और निजी क्षेत्र में पूँजी विनियोग को प्रोत्साहित करे वरन् यह भी आवश्यक है कि वह सार्वजनिक व्यापारिक कार्य क्षेत्र में वृद्धि करे।

नियोजित अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक उपक्रम आदि कुशलतापूर्वक चलाए जाएँ, तो लाभ के महत्वपूर्ण स्रोत हो सकते हैं। इन लाभों को देश के आर्थिक विकास के कार्यक्रमों में लगाया जा सकता है। पश्चिम के औद्योगिक देशों में सरकार द्वारा चलाई गई व्यापारिक संस्थाओं से सरकार की कुल आय का लगभग तिहाई भाग प्राप्त हो जाता है। अर्द्ध-विकसित एवं विकासशील देशों में ज्यों-ज्यों सरकारी उद्योग बढ़ाए जाएँगे त्यों-त्यों उनसे योजनाओं के लिए वित्त का प्रबन्ध किया जा सकेगा। यह आवश्यक है कि सरकार के अधीन उद्योगों से मिलने वाले लाभ को पुनः उन्हीं के विकास के लिए अथवा नवीन उद्योगों की स्थापना के लिए प्रयोग किया जाना चाहिए।

बाह्य साधन (External Resources)

किसी देश की सरकार दो मुख्य कारणों से बाह्य वित्त (External Finance) का सहारा लेती है—

(i) देश के विकास कार्यों के लिए आन्तरिक साधन पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध नहीं हो पाते हैं।

(ii) अर्द्ध-विकसित देशों को अपनी विकास योजनाओं के लिए तकनीकी ज्ञान वैज्ञानिक जानकारी और मशीनों की व पूँजीगत साज सामान (Capital Equipments) की आवश्यकता रहती है। ऐसे देशों के पास विदेशी विनिमय के साधन (Foreign Exchange Resources) अपर्याप्त हुआ करते हैं। किसी सरकार द्वारा विदेशी वित्त निम्न प्रकार से प्राप्त किया जा सकता है—

1 **विदेशी भागरिकों से ऋण**—कई अविकसित देशों में ऐसे ऋणों ने बड़ा योगदान प्रदान किया है। भारत में रेलो व सिंचाई योजनाओं पर निर्माण मुख्यतः इसी प्रकार की पूँजी द्वारा हुआ है। वर्तमान काल में बाह्य सहायता के इस साधन का महत्त्व कम होता जा रहा है क्योंकि—(i) विदेशी व्यक्ति अविकसित देशों की राजनीतिक और आर्थिक दशाओं की अनिश्चितता व जोखिम के कारण पूँजी विनियोग करने में हिचकिचाते हैं (ii) इस पूँजी को उन्नत देशों में विनियोग करने के अधिक आकर्षक अवसर प्राप्त हो रहे हैं (iii) कुछ अर्द्ध-विकसित देशों ने व्यक्तिगत बाह्य पूँजी के प्रति विरोधी नीति प्रदर्शित की है।

2 **विदेशी सरकारों से ऋण**—द्वितीय महायुद्ध के बाद सत्तार के बड़े-बड़े राष्ट्र अविकसित देशों को आर्थिक विकास के लिए अनेक प्रकार से ऋण देते रहे हैं। उदाहरणार्थ अमेरिका एम सोवियत सघ तकनीकी सहयोग तथा अन्य कार्यक्रमों की पूर्ति में महत्वपूर्ण सहायता करते हैं। इनसे एक बड़ा खतरा यह बना रहता है कि कहीं विदेशी सरकारों का गुट मिल्कर ऋणग्रस्त देशों से कुछ राजनीतिक लाभ न प्राप्त कर लें और इन देशों का अस्तित्व खतरे में न पड़ जाए।

3 **प्रत्यक्ष विदेशी सहायता**—अनेक विकसित देशों की सरकारों ने अर्द्ध-विकसित देशों के लिए प्रत्यक्ष सहायता उपलब्ध की है। उदाहरणार्थ अमेरिका के राष्ट्रपति ट्रुमैन के पाइन्ट फॉर प्रोग्राम (Point Four Programme) के अन्तर्गत तथा ब्रिटेन कनाडा आदि राष्ट्रों ने कोलम्बो योजना (Colombo Plan) के अन्तर्गत प्रत्यक्ष रूप से विभिन्न देशों की आर्थिक सहायता दी। गत वर्षों में कुछ देशों को सोवियत सघ ने ऐसी सहायताएँ प्रदान की हैं। विदेशी ऋणों की तुलना में प्रत्यक्ष विदेशी सहायता अधिक भारपूर्ण होती है क्योंकि ऐसी सहायता में राजनीतिक शर्तें अधिक होती हैं और सहायता नियमित नहीं होती।

4 **अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से ऋण**—विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ जैसे—विश्व बैंक अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (International Monetary Fund) अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (International Development Association) संयुक्त राष्ट्र आर्थिक विकासार्थ विशेष कोष (United Nations Special Fund in Economic Development) आदि से अर्द्ध विकसित देशों को अपने आर्थिक विकास कार्यक्रमों की पूर्ति के लिए पर्याप्त वित्तीय एवं तकनीकी सहायता प्राप्त होती है। अन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण एवं विकास बैंक ने कई देशों को सिंचाई रेलो बिजली आदि योजनाओं के लिए ऋण दिए हैं। अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ बड़ी-बड़ी धनराशियाँ पिछड़े हुए देशों के आर्थिक विकास के लिए ऋण के रूप में देती रही हैं। इन संस्थाओं से मुद्रा के रूप में ही नहीं वरन् डॉक्टरों इन्जीनियरों वैज्ञानिकों सलाहकारों मशीनों कच्ची सामग्री आदि के रूप में सहायता प्राप्त हुई है। आर्थिक विकास के लिए

व्यवस्था करने में इन सस्थाओं की अपनी कुछ सीमाएँ हैं। डॉ. वी. के. मदान के शब्दों में, "अन्तर्राष्ट्रीय बैंक अन्ततः एक बैंक है जिसकी स्थापना उत्पादक कार्यों और लाभदायक परियोजनाओं की वित्तीय व्यवस्था करने की एजेन्सी के रूप में की गई है। शिक्षा, धिकित्सा एवं जन-स्वास्थ्य तथा व्यक्तियों का तकनीकी प्रशिक्षण आदि विकास के मौलिक विस्तृत क्षेत्र हैं जिनमें विनियोग की आवश्यकता है और जो केवल दीर्घकाल में प्रत्यक्ष रूप से उत्पादकीय हैं लेकिन जो अर्द्ध-विकसित देशों की क्षमता और आर्थिक विकास की दृष्टि से अत्यन्त आवश्यक है।"

स्पष्ट है कि विदेशी ऋण और विदेशी सहायता पिछड़े हुए राष्ट्रों के लिए आर्थिक विकास की योजनाओं में महत्त्वपूर्ण सहयोग प्रदान करती है। इसके द्वारा कम उन्नत देशों को धन, विदेशी विनिमय, पूँजीगत माल और तकनीकी सहायता प्राप्त हो जाती है। आज ससार में जनसंख्या का लगभग दो-तिहाई भाग ऐसे क्षेत्रों में रहता है जो आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए हैं। इन क्षेत्रों के आर्थिक विकास का महत्त्व संसार में शान्ति बनाए रखने की दृष्टि से अनुप्रेक्षणीय है। यदि इसका समुचित आर्थिक विकास न किया गया तो ये क्षेत्र ज्वालामुखी बनकर सारे संसार की शान्ति में कमी भी आग लगा सकते हैं अतः विकसित देशों का स्वयं का हित इसी में है कि वे संसार के पिछड़े हुए क्षेत्रों को ऊँचा उठाने में ईमानदारी से भरसक चेष्टा करें।

विदेशी ऋणों के सम्बन्ध में निम्न बिन्दुओं का ध्यान अवश्य रखना चाहिए—

(i) ऋणों का प्रयोग देनदार देश के निर्यात को बढ़ाने या आयात को घटाने के लिए किया जाना चाहिए।

(ii) निर्यात की वृद्धि और आयातों की कमी का समय व्यवस्थित किया जाना चाहिए कि मूलधन और ब्याज का निर्धारित समय पर शोधन हो जाए।

(iii) ऋण की अदायगी के समय में लेनदार देशों को अधिक माल लेने के लिए राजी किया जाना चाहिए।

(iv) ऋण सम्बन्धी व्यय अधिक नहीं होने चाहिए अन्यथा उनके शोधन में राष्ट्रीय आम की वृद्धि का बहुत बड़ा भाग देश से बाहर चला जाएगा।

(v) ऋण उत्पादक कार्यों में प्रयुक्त किए जाने चाहिए और प्रशासनिक कुशलता व मितव्ययिता पर पूरा बल दिया जाना चाहिए।

अन्त में "आर्थिक विकास के क्षेत्र में विदेशी वित्त केवल गीण स्थान ही प्राप्त कर सकता है।" अर्द्ध-विकसित देशों से आर्थिक विकास के कार्यक्रमों की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए बाह्य ऋणों पर तभी तक निर्भर रहना चाहिए जब तक कि वे अपने आन्तरिक साधनों से पर्याप्त पूर्ति का निर्माण और संग्रह करने में समर्थ नहीं हो जाते। प्रो. बुचन एव रेलिस (Buchann and Relis) के निष्कर्ष से सहमत हैं कि—“देशी तथा विदेशी वित्त एक-दूसरे के पूरक हैं, परन्तु जब तक उपगोण और बचत करने की क्रियाओं को, धन संग्रह करने वाली सस्थाओं को, कानूनी सरचनाओं से तथा ऋण देने और विनियोग करने की क्रियाओं को पूँजी-निर्माण के अनुकूल नहीं बनाया जाता तब तक विदेशी सहायता से केवल क्षणिक लाभ प्राप्त हो सकता है। उच्च जीवन-स्तर के लिए एक स्थायी आधार का निर्माण देश के आन्तरिक प्रयत्नों से किया जा सकता है।” विदेशी ऋण अथवा विदेशी सहायता पर पूर्णतः निर्भर रहना उचित नहीं है। इनकी प्राप्ति और मात्रा के सम्बन्ध में निश्चयात्मक कुछ नहीं कहा जा सकता। ऐसी सहायता में राजनीतिक स्वार्थों के होने का बड़ा खतरा हमेशा विद्यमान रहता है। विदेशी ऋण प्रारम्भिक अवस्था में अपने आर्थिक विकास का आधार तैयार करने हेतु लिए जाने चाहिए और उनका उपयोग उत्पादक कार्यों में किया जाना चाहिए।

भारत सरकार की बजट नीति

(Budgetary Policy of the Govt. of India)

भारत सरकार का बजट : सामान्य परिचय

1 संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार प्रत्येक वित्तीय वर्ष के सम्बन्ध में जो 1 अप्रैल से 31 मार्च तक होता है भारत सरकार की अनुमानित आय और व्यय का विवरण प्रस्तुत किया जाता है। इस वार्षिक विवरण को केन्द्रीय सरकार का बजट कहते हैं और यह सबसे प्रमुख बजट-पत्र होता है। इसे बजट विवरण भी कहते हैं। इसमें सरकार की आय और व्यय को तीन भागों में जिनके अनुसार सरकारी लेखे रखे जाते हैं दिखाया जाता है। ये भाग इस प्रकार हैं—(i) समेकित निधि (ii) आकस्मिक निधि और (iii) लोक खाता।

2 सरकार को मिलने वाले सभी राजस्वों से सरकार द्वारा लिए जाने वाले उधारों से और उसके द्वारा दिए गए ऋणों की वसूलियों से जो धनराशियाँ प्राप्त होती हैं वे सब समेकित निधि में दिखाई जाती हैं। सरकार का सभी खर्च समेकित निधि से किया जाता है और जब तक ससद की स्वीकृति नहीं मिल जाती तब तक इस निधि में से कोई रकम खर्च नहीं की जा सकती।

3 कभी-कभी ऐसे अवसर आ जाते हैं जब सरकार को ससद की स्वीकृति मिलने के पहले जरूरी खर्च करना पड़ता है जिसका पहले से अन्दाजा नहीं रहता। इस तरह का खर्च आकस्मिक निधि से किया जाता है। यह निधि अग्रदाय के रूप में राष्ट्रपति के पास रहती है। इस प्रकार आकस्मिक निधि से जो रकम खर्च की जाती है उसका बाद में ससद से अनुमोदन करा लिया जाता है और ससद की स्वीकृति से समेकित निधि में से उतनी ही रकम निकालकर वापस आकस्मिक निधि में डाल दी जाती है।

4 सरकार की सामान्य प्राप्तियों और व्यय के अतिरिक्त जिनका सम्बन्ध समेकित निधि से होता है सरकारी खातों में कुछ अन्य लेन-देनो जैसे—भविष्य निधियों के सम्बन्ध में लेन-देन अल्प बचत संग्रह अन्य जमा आदि का हिसाब रखा जाता है। सरकार इन लेन-देनो के सम्बन्ध में लगभग बैकरी के रूप में कार्य करती है। इससे जो रकम प्राप्त होती है उन्हें लोक खाते में दिखाया जाता है और सम्बन्धित खर्च इसी में से रकम निकाल कर किया जाता है। लोक खाते में दिखाई जाने वाली रकम सरकार की आय नहीं होती क्योंकि इस धनराशि को किसी न किसी समय उन व्यक्तियों या प्राधिकारियों को जो इसे जमा कराते हैं वापस देना होता है। इसलिए लोक खाते से अदायगी करने के लिए ससद की स्वीकृति लेना आवश्यक नहीं होता। सरकार की आय का कुछ भाग मुख्य-मुख्य कार्यों के लिए जैसे—कोयला खान श्रमिक कल्याण के लिए या वाणिज्यिक उपक्रमों में जो मशीनरी पुरानी पड़ गई हो उसके स्थान पर नई मशीनरी आदि लाने के लिए अलग-अलग निधियों में अलग निकालकर रख लिया जाता है। यह रकम ससद की स्वीकृति लेकर समेकित निधि से निकाली जाती है और विशेष कार्यों पर खर्च किए जाने के लिए लोक खाते में जमा रखी जाती है। कार्य-विशेष पर जो खर्च किया जाता है उसे ससद के सम्मुख उसकी स्वीकृति के लिए फिर प्रस्तुत किया जाता है हालाँकि यह रकम निधियों को अन्तर्गत किए जाने से पहले ससद द्वारा निर्धारित की हुई होती है।

5 संविधान के अनुसार खर्च की कुछ मदे जैसे—राष्ट्रपति की परिलब्धियाँ राज्यसभा के समापति और उप-समापति तथा लोक-सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते उच्चतम

न्यायालय के न्यायाधीशों और भारत के नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक के वेतन, भत्ते और पेंशनें, सरकार द्वारा लिए गए उधारों के ब्याज और उनकी अदायगीयों और अदालती डिफ्रिक्टों के सम्बन्ध में की गई अदायगीयों, समेकित निधि पर भारित होती हैं। बजट विवरण में समेकित निधि पर भारित खर्च को अलग से दिखाया जाता है।

6. सविधान के अनुसार, बजट में राजस्व खाते के व्यय को अन्य व्यय से अलग दिखाया जाता है। इसलिए सरकार का बजट (i) राजस्व बजट और (ii) पूँजी बजट, दो भागों में बाँटा जाता है।

7. राजस्व बजट में सरकार को राजस्व (कर-राजस्व और अन्य राजस्व) से होने वाली आय तथा इन राजस्वों से किए जाने वाला व्यय दिखाया जाता है। कर-राजस्व में केन्द्र द्वारा लगाए गए करों और अन्य शुल्कों से प्राप्त होने वाली आय शामिल की जाती है। राजस्व की आय के जो अनुमान बजट विवरण में दिए जाते हैं उनमें वित्त विधेयक द्वारा किए गए कर-प्रस्तावों से होने वाली आय शामिल होती है। सरकार की बाकी आय में मुख्य रूप से ब्याज, उसके द्वारा निवेशित पूँजी का लामाश, फीस तथा सरकार द्वारा प्रदान की गई सेवाओं की आय शामिल होती है। राजस्व खाते से किया जाने वाला खर्च सरकारी कार्यालयों और विभिन्न सेवाओं में काम करने के लिए, सरकार द्वारा लिए गए कर्जों के ब्याज को चुकाने आदि के लिए होता है। ऐसा सभी व्यय जिससे किसी परिसम्पत्ति का निर्माण नहीं होता, राजस्व से किया जाने वाला व्यय माना जाता है। राज्य सरकारों और अन्य स्वायत्त सस्थाओं आदि को दिए जाने वाले सभी अनुदान राजस्व व्यय में आते हैं।

8. पूँजी बजट में पूँजीगत प्राप्तियों और भुगतान शामिल हैं। पूँजीगत प्राप्तियों की मुख्य मर्दें ये हैं—सरकार द्वारा जनता से लिए गए उधार जिन्हें बाजार उधार कहा जाता है राजकोष ऋण्डियों की बिक्री के जरिए (जिनकी अदायगी 91 दिनों के बाद करनी होती है लेकिन जिनका नवीनीकरण किया जा सकता है) सरकार द्वारा रिजर्व बैंक और अन्य पक्षों से लिए जाने वाले उधार, विदेशी सरकारों और सस्थाओं से प्राप्त उधार तथा राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारी और अन्य पक्षों को केन्द्रीय सरकार द्वारा दिए गए उधार की वसूली से होने वाली आय। पूँजीगत भुगतान में ये मर्दें शामिल होती हैं—जमीन, इमारतों, मशीनों, उपकरणों जैसी परिसम्पत्तियों की प्राप्ति पर किया जाने वाला पूँजी व्यय और शेरों आदि में लगाई जाने वाली पूँजी, राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों, सरकारी कम्पनियों, निगमों, अन्य सस्थाओं आदि को केन्द्रीय सरकार द्वारा दिये जाने वाले उधार और अग्रिम पूँजी बजट में लोक खाते के लेन-देन शामिल होते हैं।

वित्त विधेयक

9. सरकार द्वारा लगाए जाने वाले नए करों के प्रस्ताव वर्तमान करों में किए जाने वाले सशोधनों के प्रस्ताव या ससद् द्वारा स्वीकृत अवधि के बाद किसी वर्तमान कर को जारी रखने के लिए प्रस्ताव वित्त विधेयक के रूप में ससद् में प्रस्तुत किए जाते हैं।

अनुदानों की नीति

10. बजट विवरण में समेकित निधि से किए जाने वाले व्यय के अनुमान दिए जाते हैं। ये अनुमान सविधान के अनुच्छेद 113 के अनुसरण में अनुदानों की माँगों के रूप में प्रस्तुत किए जाते हैं और इनकी स्वीकृति लोकसभा से लेनी होती है। जिन मायलों में एक मन्त्रालय/विभाग कई अलग-अलग सेवाओं के लिए उत्तरदायी होता है वहाँ प्रत्येक सेवा के लिए एक अलग माँग प्रस्तुत की जाती है। प्रत्येक माँग में एक सेवा के लिए आवश्यक व्यवस्था दी गई होती है अर्थात् इसमें राजस्व से किया जाने वाला व्यय, पूँजी व्यय, राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों को दिए जाने वाले अनुदान और उस सेवा में उधारों और अग्रिमों के लिए की गई व्यवस्था शामिल होती है। विधान मण्डल रहित सघ राज्य क्षेत्रों के सम्बन्ध में ऐसे प्रत्येक सघ राज्य क्षेत्र के लिए एक अलग माँग की जाती है। जिन मायलों में किसी सेवा से सम्बद्ध व्यवस्था पूर्ण रूप से समेकित निधि पर भारित व्यय के लिए होती है, जैसे—ब्याज प्रसार, तो उस व्यय के लिए, माँग से बिल्कुल भिन्न, एक अलग विनियोग प्रस्तुत किया जाता है और उसके लिए ससद् से स्वीकृति लेने की कोई आवश्यकता नहीं होती। ऐसे किसी व्यय के मामले में, जिसमें स्वीकृत एवं भारित दोनों मर्दें शामिल हों तो उस सेवा के लिए प्रस्तुत की जाने वाली माँग में भारित व्यय शामिल कर लिया जाता है लेकिन स्वीकृत और भारित व्यवस्थाएँ अलग-अलग दिखाई जाती

हैं। विभिन्न मॉगों और विनियोगों में सम्मिलित कुल स्वीकृत और भारित व्यवस्थाओं का सारांश 'अनुदानों की मॉगों का सारांश' नामक पुस्तक में दिया गया है।

11 लेखा तथा बजट सम्बन्धी वर्तमान प्रणाली के अन्तर्गत एक प्रकार की आय को जैसे एक विभाग द्वारा दूसरे विभाग को दी गई अदायगी और पूँजी परियोजनाओं या योजनाओं से होने वाली आय को उस विभाग के खर्च में से जिसे यह रकम मिलेगी, घटा दिया जाता है। बजट विवरण में दिए गये अनुमान जैसा कि लेखों से पता चलता है, निबल व्यय के जो अनुमान होते हैं अर्थात् इसमें से आय को घटा दिया जाता है। अनुदानों की मॉगों में व्यय के जो अनुमान दिए जाते हैं वे सकल व्यय के अनुमान होते हैं। बजट के व्याख्यात्मक ज्ञापन के अनुबन्ध 3 में विभिन्न अनुदानों की मॉगों में दिखाए गए व्यय की सकल रकम, वसूलियाँ जो व्यय में से घटा दी जाती हैं और बजट विवरण में दिखाया गया निबल व्यय विश्लेषण के लिए एक साथ दिखाया जाता है।

12 अनुदानों की मॉग बजट विवरण के साथ लोकतन्त्र में प्रस्तुत की जाती है। प्रत्येक मॉग में ऊपर की ओर पहले 'स्वीकृत और भारित व्यय तथा मॉग में सम्मिलित 'राजस्व' और पूँजी व्यय अलग-अलग जोड़ कर दिखाये जाते हैं। इसके अलावा जिस खर्च के लिए मॉग प्रस्तुत की जाती है उसका कुल जोड़ इसमें दिखाया जाता है। इसके बाद विभिन्न शीषों में व्यय के अनुमान दिए जाते हैं। मुख्य कार्यक्रमों और सगठनों को जिनके लिए बजट में 10 लाख रुपये या उससे अधिक रकम की व्यवस्था की जाती है, अलग से दिखाया जाता है। प्रत्येक कार्यक्रम/सगठन के व्यय का आयोजना और आयोजना-भिन्न विभाजन दिखाया जाता है। खातों में व्यय में से घटाई गई वसूलियों के कुल जोड़ टिप्पणी में नीचे दिखाए जाते हैं। अगले वर्ष की अनुदानों की मॉगों पर टिप्पणियाँ दी गई हैं, जिनमें मन्त्रालय/विभाग के उद्देश्यों का संक्षेप में उल्लेख किया गया है। जहाँ कहीं सम्भव हुआ है, इन टिप्पणियों में मुख्य कार्यक्रमों के सम्बन्ध में लक्ष्यों और पूरे किए गए कार्यों का वर्णन किया गया है। इसके अतिरिक्त, जहाँ आवश्यक समझा गया है, वहाँ इन टिप्पणियों में संक्षेप में यह बताया गया है कि छालू वर्ष के मूल और संशोधित बजट के बीच और विभिन्न मॉगों में सम्मिलित बजट वर्ष की आवश्यकताओं के बीच अन्तर क्यों रह गया है। अनुदानों की मॉगों में नई सेवा की मदों, जैसे नई कम्पनी का निर्माण, नई योजना का शुरु किया जाना आदि का विवरण दिखाया गया है जिसके लिए बजट में व्यवस्था की गई है।

13 अनुदानों की मॉगों के बाद, अनुदानों की ब्यौरेवार मॉगें लोक-समा पटल पर बजट के प्रस्तुत किए जाने के कुछ समय बाद लेकिन अनुदानों की मॉगों पर बहस शुरू होने से पहले रखी जाएगी। अनुदानों की इन ब्यौरेवार मॉगों में अनुदानों की मॉगों में प्रस्तुत धनराशि का और आगे ब्यौरा तथा पहले के वर्ष का वास्तविक व्यय दिखाया जाएगा। इन मॉगों में प्रत्येक कार्यक्रम/सगठन से सम्बन्धित अनुदानों का ब्यौरा जहाँ-कहीं यह रकम 10 लाख रुपये से कम की नहीं होती, कई ब्यौरेवार शीषों के अन्तर्गत दिया जाता है जिससे उस कार्यक्रम पर किए गए व्यय की किस्म और स्वरूप का, जैसे—वेतन, मजदूरी, यात्रा-व्यय, सामग्री और उपकरण, सहायता अनुदान आदि का पता चलता है। इन ब्यौरेवार मॉगों के अन्त में वसूलियों का ब्यौरा दिया जाता है जिन्हें व्यय में से घटाकर खातों में दिखाया जाता है। प्रमुख कार्यक्रमों और योजनाओं के भौतिक और वित्तीय पहलू कार्य-निष्पादन बजटों में दिए गए हैं जो मन्त्रालयों/विभागों द्वारा ससद में अलग से प्रस्तुत किए जाएंगे।

लेखों का वर्गीकरण

14 बजट विवरण में आय और व्यय के अनुमान तथा अनुदानों की मॉगों में व्यय के अनुमान लेखों के वर्गीकरण की उस प्रणाली के अनुसार दिखाए जाते हैं जो सविधान के अनुच्छेद 150 के अन्तर्गत विहित है। इस वर्गीकरण का उद्देश्य ससद और जनता को यह समझने में सहायता देना है कि प्रत्येक कार्यक्रम पर कितना धन निर्धारित किया गया है और धनराशि खर्च करने में सरकार के उद्देश्य क्या हैं।

राज्यों को अन्तरिम साधन

15 राज्य सरकारों को विभिन्न आयोजना और आयोजना-भिन्न योजनाओं के लिए अनुदान और उधार दिए जाते हैं। इसके अलावा, केन्द्रीय सरकार द्वारा आय-कर, सघ उत्पाद-शुल्कों और

संपदा-शुल्क के रूप में संगृहीत कर-राजस्व की अधिकांश राशि राज्य सरकारों को दी जाती है। कुल राज्यों को वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार उनके खर्च की कमी को पूरा करने के लिए अनुदान दिए जाते हैं। राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को अन्तरिम कुल साधनों की जानकारी बजट का सार नामक पुस्तक के एक विवरण में दी जाती है। बजट के व्याख्यात्मक ज्ञापन के भाग 1 और 2 में करों, सहायता अनुदानों और उधारों के रूप में राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को दी जाने वाली राशियों का और अधिक ब्यौरा दिया जाता है। संघ उत्पाद-शुल्कों का हिस्सा और अधिकांश अनुदान तथा उधार वित्त मन्त्रालय द्वारा दिए जाते हैं और ये इत मन्त्रालय द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली 'राज्य सरकारों को अन्तरण' नामक माँग में शामिल किए जाते हैं। जो अनुदान और उधार अन्य मन्त्रालयों द्वारा दिए जाते हैं, उन्हें इन मन्त्रालयों की माँगों में दिखाया जाता है।

आयोजना परिषद

16. केन्द्रीय सरकार के कुल व्यय में आयोजना व्यय का अनुपात अधिक होता है। विभिन्न मन्त्रालयों की अनुदानों की माँगों में, प्रत्येक शीर्ष के अन्तर्गत आयोजना व्यय को आयोजना-मित्र व्यय से अलग दिखाया जाता है। आयोजना बजट नामक पुस्तक में प्रत्येक मन्त्रालय के कुल आयोजना खर्च को विभिन्न विकास शीर्षों के अन्तर्गत दिखाया जाता है और आयोजना के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों और योजनाओं के लिए बजट में की गई खर्च की व्यवस्था को स्पष्ट करके दिखाया जाता है। आयोजना में सम्मिलित महत्वपूर्ण योजनाओं का विवरण प्रत्येक मन्त्रालय के कार्य-निष्पादन बजट में दिया जाता है जिसमें इन योजनाओं का ब्यौरा दिया होता है अर्थात् इन योजनाओं के उद्देश्यों और लक्ष्यों की तुलना में कितना कार्य पूरा कर लिया गया है।

कार्य-निष्पादन बजट

17. कार्य-निष्पादन बजट विकास सम्बन्धी कार्य कर रहे सभी मन्त्रालयों/विभागों द्वारा तैयार किए जाते हैं और उन्हें ससद् के सदस्यों में परिचालित किया जाता है। यह बजट मन्त्रालय/विभाग के बजट को कार्यों, कार्यक्रमों और गतिविधियों के रूप में प्रस्तुत करता है। 100 करोड़ रुपये से अधिक अनुमानित लागत वाली केन्द्रीय क्षेत्र की परियोजनाओं/कार्यक्रमों के सम्बन्ध में अलग से मूल्यांकन रिपोर्ट देता है। इसमें मन्त्रालय/विभाग के अधीनस्थ सरकारी क्षेत्र के विभिन्न उपक्रमों के कार्यक्रमों और उनके द्वारा सम्पन्न कार्य का विवरण दिया जाता है, जिसमें संस्थापित और उपयोग की गई क्षमता, भौतिक लक्ष्य और सफलताएँ, कार्यसंचालन के परिणाम और पूँजी पर होने वाली आय आदि का ब्यौरा दिया जाता है। कार्य-निष्पादन बजट, विकास कार्यक्रम के कार्यान्वयन में प्रबन्धक वर्ग के लिए प्रशासनिक और वित्तीय नियन्त्रण के साधन के रूप में उपयोगी सिद्ध होता है।

सरकारी क्षेत्र के उपक्रम

18. केन्द्रीय सरकार द्वारा किए जाने वाले आयोजना व्यय का अधिकांश भाग सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों पर खर्च होता है। सरकार द्वारा इन उपक्रमों के परिव्यय की वित्त व्यवस्था के लिए उनकी शीयर पूँजी में धन लगाकर या उन्हें उधार देकर बजटीय सहायता दी जाती है। बजट के व्याख्यात्मक ज्ञापन में, सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों को घातू और बजट वर्षों में आयोजना और आयोजना-मित्र प्रयोजनों के लिए दी गई पूँजी और दिए गए उधारों के अनुमानों और इन उपक्रमों को अपनी आयोजनाओं के वित्त-पोषण के लिए उपलब्ध बजट में बाह्य साधनों का ब्यौरा दिया जाता है। सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों के कार्य की विस्तृत रिपोर्टें, 'सरकारी उद्यम समीक्षा' नामक पुस्तक में दी जाती हैं जो वित्त मन्त्रालय द्वारा अलग से प्रकाशित की जाती हैं। विभिन्न मन्त्रालयों के नियन्त्रण में काम कर रहे विभिन्न उपक्रमों के कार्य का विवरण इन मन्त्रालयों की वार्षिक रिपोर्टों में दिया होता है जो ससद् सदस्यों में वितरित की जाएंगी। प्रत्येक सरकारी कम्पनी की वार्षिक रिपोर्ट परीक्षित लेखों सहित ससद् में अलग से प्रस्तुत की जाती है। इसके अलावा, सरकारी क्षेत्र के विभिन्न उपक्रमों के कार्य-विवरण भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक की रिपोर्ट ससद् में प्रस्तुत की जाती हैं।

19. रेलवे और डाक तथा दूर-संचार सेवाएँ (डाक-तार विभाग का दो अलग-अलग विभाग— डाक-विभाग और दूर-संचार विभाग—के रूप में पुनर्गठन किया गया है) सरकार द्वारा चलाए जाने वाले प्रमुख वाणिज्यिक उपक्रम हैं। रेलवे का बजट और रेल व्यय से सम्बन्धित अनुदानों की माँगें ससद् को अलग से प्रस्तुत की जाती हैं, लेकिन रेलवे की कुल आय और व्यय को भारत सरकार के बजट विवरण

में शामिल किया जाता है। ङक तथा दूर-सचार के दोनो विभाग की अनुदानो की मोंगें केन्द्रीय सरकार की अन्य अनुदानों की मोंगो के साथ प्रस्तुत की जाती है। इन दोनो विभागों के कार्य-सचालन के वित्तीय परिणामों का सारांश बजट के व्याख्यात्मक ज्ञापन में दिया जाता है।

20. राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों से नित्र निकायों को दिए जाने वाले अनुदानों का ब्यौरा, गैर-सरकारी निकायों को अदा किए जाने वाले सहायता अनुदानों के विवरण में दिया जाता है जो विनित्र मन्त्रालयों की अनुदानों की ब्यौरेवार मोंगों के साथ सलग्न होती है।

विनियोग विधेयक

21. लोक-सभा द्वारा अनुदानो की मोंगों को स्वीकार किए जाने के बाद स्वीकृत रकमों को और समेकित निधि पर भारित व्यय को पूरा करने के लिए आवश्यक रकम को समेकित निधि से निकालने के लिए विनियोग विधेयक के जरिये ससद् का अनुमोदन मोंगा जाता है। सविधान के अनुच्छेद 114 (3) के अनुसार समेकित निधि से कोई रकम ससद् द्वारा ऐसा कानून बनाये बिना नहीं निकाली जा सकती।

22 अनुदानों की मोंगों पर विस्तृत विचार करने का कार्य मई के प्रथम सप्ताह में पूरा हो पाता है। पहली अप्रैल से 'विनियोग विधेयक' के अधिनियमित हो जाने तक, विनियोग (लेखानुदान) विधेयक के जरिए ससद् से लेखानुदान प्राप्त कर लिया जाता है ताकि इस अवधि में सरकार अपना सामान्य कार्य चला सके।

स्वतन्त्रता से पूर्व भारत सरकार की बजट नीति

बजट प्रत्येक देश की आर्थिक नीतियों को व्यावहारिक स्वरूप प्रदान करता है। देश की आर्थिक नीति उसने परिलक्षित होती है। बजट नीति से देश में वस्तुओं और सेवाओं की कुल माँग प्रभावित होती है और उसी पर देश में आय का स्तर, विनियोगों की माँग एवं रोजगार का स्तर निर्भर करता है। बजट नीति में साधारण-ज्ञा परिवर्तन देश के सम्पूर्ण आर्थिक ढोंचे को प्रभावित कर देता है।

किसी देश की अर्थव्यवस्था को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए बजट नीति का दीर्घकाल में सन्तुलित होना आवश्यक है। सन्तुलित बजट होने पर देश की आर्थिक क्रियाओं में परिवर्तन न्यूनतम होते हैं किन्तु जब सरकार आर्थिक क्रियाओं पर नियन्त्रण करना चाहती है तब वह घाटे के बजट बनाती है। घाटे के बजट राष्ट्रीय आय और कुल माँग में वृद्धि करके देश में आर्थिक क्रियाओं के स्तर को ऊँचा उठाने के लिए कारगर सिद्ध होते हैं और आधिक्य के बजट मुद्रा-स्फीति की दशाओं में आर्थिक क्रियाओं के स्तर को गिराने के लिए बनाए जाते हैं।

विदेशी सरकार को भारत की आर्थिक उन्नति में कोई विशेष रुचि नहीं थी। अतः विदेशी शासन की बजट नीति का लक्ष्य और क्षेत्र सीमित था। आर्थिक प्रभावों की दृष्टि से तत्कालीन बजट नीति तटस्थ थी। ब्रिटिश सरकार ने निर्बाधावादी नीति (Laissez Faire) पर चलते हुए ऐसे प्रयत्नों में रुचि नहीं ली जिससे भारत औद्योगिक दृष्टि से समृद्ध बने, देश में धन तथा आय की असमानताएँ घटे और कल्याणकारी राज्य की स्थापना की दिशा में कदम उठाए जा सके। विदेशी सरकार की मूल नीति यही रही कि भारत के आर्थिक हितों के प्रति यथासम्भव उदासीनता बरती जाए और भारत पर भारी मात्रा में ऐसे सरकारी ऋण का भार डाल दिया जाए जो ब्रिटिश साम्राज्य के लिए व्यय किया गया था। कराधान का मुख्य उद्देश्य यही रहा कि राज्य के अनिवार्य कार्य को पूरा करने के लिए आवश्यक धन प्राप्त किया जाए। सामान्य उद्देश्य 'बजट को सन्तुलित करना' रहा और सामाजिक तथा विकास कार्यों पर बहुत कम व्यय किया गया। बजट का एक बड़ा भाग प्रतिरक्षा और नागरिक प्रशासन में व्यय होता रहा। वित्त नीतियों में समय-समय पर मामूली संशोधन किए गए जो जनमत के दबाव और महायुद्धजनित परिस्थितियों के परिणाम थे। कुछ संशोधन 1919 के सुधारों के बाद लोकप्रिय सरकारों की स्थापना के फलस्वरूप हुए। 1935 के अधिनियम के अन्तर्गत प्रांतीय स्वायत्त शासन लागू होने के बाद अनेक संशोधन हुए।

द्वितीय महायुद्ध काल में बजट सम्बन्धी नीति में काफी परिवर्तन किए गए। ब्रिटेन और भारत के बीच हुए एक वित्तीय करार के अन्तर्गत भारत सरकार पर यह उत्तरदायित्व डाला गया कि वह भारत में होने वाले ब्रिटिश खर्चों के लिए रुपए में वित्त व्यवस्था करे। इसके फलस्वरूप भारत सरकार का प्रतिरक्षा व्यय 1939-40 में लगभग 50 करोड़ रुपए से बढ़कर 1944-45 में लगभग 460 करोड़ रुपये

हो गया। नागरिक अथवा असीनिक व्यय तेजी से बढ़ा। भारत में अमेरिकी फौजों पर व्यय करने के लिए रुपए में वित्त व्यवस्था का भार भारत को उठाना पड़ा। अनेक प्रशासनिक विभागों का विस्तार किया गया और अनेक नए विभाग खोले गए।

बढ़े हुए व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए भारत सरकार को आय वृद्धि के अनेक उपाय करने पड़े। अतिरिक्त करारोपण किया गया। उदाहरणार्थ, आय-कर, अति-कर (Super Tax) तथा निगम कर की दरें बढ़ा दी गईं, अतिरिक्त लाभ-कर (Excess Profit Tax) लगा दिया गया तथा सीमा शुल्कों व उत्पादन करों में परिवर्तन किए गए। बाजार ऋणों में वृद्धि की गई। अल्प बचते प्राप्त करना, पत्र-मुद्रा छापना आदि उपायों का भरपूर आश्रय लिया गया। कर-मित्र स्रोतों (Non-Tax Sources) में युद्ध काल में रेतों में खेस भाग अदा किया। युद्ध काल में सरकारी ऋण बहुत बढ़ गये। 1938-39 में यह 1,220 करोड़ रुपए का था जो बढ़कर 1944-45 में 2,300 करोड़ रुपए हो गया। मुद्रा-स्फीति (Inflation Currency) का इतना लाभ लिया गया कि 1939-40 में लगभग 198 करोड़ रुपए के कागजी नोट चलन में थे जो बढ़कर 1945-46 में लगभग 1,163 करोड़ रुपए के हो गए। सरकार ने काफी समय परचात मुद्रा-स्फीति विरोधी कुछ उपाय अवश्य अपनाए मन्तु उनमें कोई विशेष सफलता नहीं मिली।

देश की अर्थव्यवस्था पर भारी बोझ पड़ने से युद्ध समाप्ति तक स्थिति बहुत खराब हो गई और युद्धोत्तर काल में मूल्य-वृद्धि से जनता के कष्ट अत्यधिक बढ़ गये। देश में अकाल जैसी दशाएँ उत्पन्न हो गईं। सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था अस्त-व्यस्त स्थिति में पहुँच गई।

स्वातन्त्र्योत्तर युग में भारत सरकार की बजट नीति

स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत सरकार की बजट सम्बन्धी नीति ने एक नई दिशा ग्रहण की। देश की परिस्थितियों के अनुरूप और आर्थिक विकास को गति देने के लिए राष्ट्रीय सरकार ने प्रभावशाली ढंग से राजकोषीय नीति का समायोजन किया। समय-समय पर बजट नीति को नए मोड़ दिए गए। इसका विवेचन निम्नानुसार शीर्षकों में करना उपयुक्त होगा—

आर्थिक नियोजन से पूर्व बजट नीति—स्वतन्त्र होते ही देश की आर्थिक नीति में व्यापक परिवर्तन के साथ-साथ बजट नीति में भारी परिवर्तन हुए। दृष्टिकोण और उद्देश्य बदल जाने से आर्थिक क्षेत्र में निर्बाधतावादी नीति का परिष्कार कर दिया गया। राष्ट्रीय सरकार ने देश की विगड़ी हुई आर्थिक दशा को संवारने, नावी आर्थिक विकास की आधारभूमि तैयार करने की दिशा में ठोस आर्थिक नीति पर चलना शुरू कर दिया। संविधान के नीति-निर्देशक सिद्धान्तों में यह व्यक्त कर दिया गया कि राज्य आर्थिक व्यवस्था का समायोजन इस तरह करेगा कि धन का केन्द्रीयकरण न हो उत्पादन के साधनों का सर्वसाधारण के लिए दुरुपयोग न हो सम्पदाय के भौतिक साधनों का स्वामित्व और नियन्त्रण बढ़े जिससे सामूहिक हित में सर्वोत्तम ढंग से वृद्धि हो, सभी नागरिकों को जीविकोपार्जन के पर्याप्त साधन मिलें आदि।

संविधान के निर्देशनों के अधीन राष्ट्रीय सरकार ने 'सुनियोजित आर्थिक विकास पर आधारित समाजवादी ढंग के समाज और कल्याणकारी राज्य की स्थापना' के आदर्श को अपनाया। अब बजट नीति इस लक्ष्य को प्राप्त करने का सर्वाधिक महत्वपूर्ण अस्त्र बन गई। राष्ट्रीय सरकार को सर्वप्रथम मुद्रा-स्फीति के दबाव को नियन्त्रित करने हेतु देश के विभाजन से उत्पन्न असुरक्षा और शरणार्थियों की बाढ़ आदि की समस्याओं से जूझना था। खाद्य संकट को हल करने के लिए 'अधिक अन्न उपजाओ' की नीति स्वीकार की गई। युद्ध काल में जो विशाल प्रशासकीय ढाँचा खड़ा हो गया था वह न केवल जारी रहा बल्कि कई मामलों में उसका और विस्तार करना पड़ा। शरणार्थियों तथा विस्थापितों की सहायता और पुनर्वास पर विपुल धनराशि व्यय करनी पड़ी। एक स्वतन्त्र देश के अनुरूप सार्व और लोकतांत्रिक प्रशासन के विविध साधन-सामान और संस्थाओं पर किया जाने वाला व्यय बहुत बढ़ गया। विदेशों के साथ राजनीतिक सम्बन्धों की स्थापना का नया व्यय सिर पर आ पड़ा। विशाल और स्वतन्त्र देश के अनुरूप प्रतिरक्षा व्यय में वृद्धि हो गई।

इन सभी कारणों से स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय सरकारी व्यय में काफी वृद्धि हुई और सरकार को करों में वृद्धि करनी पड़ी। व्यय-वृद्धि से सरकारी आय में समतुल्य वृद्धि हुई। वस्तुतः सार्वजनिक व्यय करधान सार्वजनिक ऋण, वित्तीय प्रशासन की व्यवस्था आदि सभी क्षेत्रों में भारी उथल-पुथल शुरू हो गई।

योजना-काल मे बजट नीति—1951 से सरकार की बजट नीति को आर्थिक नियोजन मे क्रान्तिकारी रूप मे प्रभावित किया। राजकोषीय नीति योजनाओं के कार्यान्वयन का महत्वपूर्ण अस्त्र बन गई। सम्पूर्ण योजना काल में केन्द्र सरकार के राजस्व और पूँजीगत दोनों खातों में आय तथा व्यय मे भारी वृद्धि हुई। पचवर्षीय योजनाओं में राजस्व खाते के आय और व्यय दोनों में ही कई गुना वृद्धि हुई जबकि पूँजीगत खाते की प्राप्ति और भुगतानों में इससे अधिक वृद्धि हुई। समाजवादी समाज और कल्याणकारी राज्य के आदर्श को पाने के लिए सामाजिक एवं आर्थिक सेवाओं तथा विकास प्रायोजनाओं पर अधिकाधिक व्यय किया गया। गैर विकास व्यय में प्रतिरक्षा तथा नागरिक प्रशासन में भारी वृद्धि हुई। सघ सरकार की भाँति राज्य सरकारों के आय-व्यय में काफी वृद्धि हुई। सरकारी व्यय में वृद्धि का अधिकांश भाग विकास कार्यों पर खर्च किया गया। केन्द्र और राज्य सरकारों की आय-व्यय की जो मुख्य प्रवृत्तियाँ रहीं उसका अध्ययन पिछले अध्याय में किया जा चुका है। योजना काल मे सार्वजनिक व्यय की मात्रा और प्रतिरूप मे समयानुसार विविध परिवर्तन आए और भारत सरकार का व्यय बढ़ता गया। आज प्रतिरक्षा व्यय सामाजिक सेवाओं पर व्यय आदि निरन्तर विद्यमान प्रकृति के व्यय बन चुके हैं। भारत सरकार के पूँजीगत व्यय मे भी वृद्धि हुई। आर्थिक नियोजन आरम्भ होने के बाद पूँजीगत व्यय को अधिक महत्त्व देने की प्रवृत्ति विकसित हुई। केन्द्र के समान राज्यों का राजस्व और पूँजीगत व्यय बढ़ा। राज्यों में पूँजीगत व्यय के माध्यम से आर्थिक विकास पर अधिकाधिक व्यय करने की प्रवृत्ति विकसित हुई।

सार्वजनिक व्यय मे वृद्धि के फलस्वरूप सार्वजनिक आय का स्वरूप बदल गया है। विकास की निरन्तर बढ़ती हुई गति ने कर-भार मे भारी वृद्धि की है। विदेशी आक्रमणों से उत्पन्न राष्ट्रीय सकट और शत्रु देशों की अमेत्रीपूर्ण कार्यवाहियों के फलस्वरूप कर भार बढ़ा है। कर-राजस्व में प्रत्यक्ष करों का प्रतिशत गिरने और परोक्ष कराधान पर निर्भरता बढ़ने की प्रवृत्ति पाई गई है। सघ सरकार की सार्वजनिक आय में वृद्धि आंशिक रूप से मूल्यों के बढ़ने से उत्पन्न होने वाले लाभों के कारण हुई है। कर-भिन्न आय भारत सरकार का महत्वपूर्ण राजस्व स्रोत रहा है। आन्तरिक और बाह्य ऋणों की मात्रा बढ़ी और विकास योजनाओं पर की गई अधिकांश व्यय की वित्तीय व्यवस्था उधार लेकर की जा सकी है। 1950-51 से अब तक सम्पूर्ण योजना काल मे घाटे की वित्त-व्यवस्था (डीनार्थ प्रबन्धन) का अधिकाधिक आश्रय लिखा जाता रहा है।

भारत सरकार की नवीनतम बजट नीति—भारत सरकार की बजट नीति उसके द्वारा अनुमोदित राजकोषीय अनुशासन एवं तर्कसंगत आर्थिक नीति का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है। राजकोषीय समायोजन की इस प्रक्रिया के अंतर्गत राजकोषीय घाटे को संकल घरेलू उत्पादन के 5% स्तर तक लाना एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है। यह सरकारी फिजूल खर्च को न्यूनतम करके एवं अन्य गैर योजना खर्चों पर नियंत्रण कर प्राप्त किया जाना है। ब्याज अदायगी एवं सब्सिडी में कमी करने से ही गैर योजना खर्चों पर नियंत्रण पाया जा सकता है। 1996-97 एवं 1997-98 बजटों मे इस दिशा मे कुछ महत्वपूर्ण लघु उपाय किए गए हैं।

राजकोषीय समायोजन की दिशिष्ठता महत्वपूर्ण है। 1996-97 मे राजकोषीय घाटे पर दबाव हटाने का प्रयास राजस्व की वृद्धि एवं खर्चों मे कमी दोनों के संयोजन से किया गया है। बजट नीति के तहत ब्याज अदायगी आर्थिक राज्य सहायता (सब्सिडी) के कारण बहिर्प्रवाह मे वृद्धि हो गई। इसके बावजूद राजस्व व्यय मे कम दर से वृद्धि हुई है। यह मुख्यतः ब्याज रहित आयोजना भिन्न व्यय पर अकुश लगाने से हुआ है।

बढ़ती ब्याज अदायगियों वित्तीय उदारीकरण के कारण बढ़ते ऋण एवं उसी ब्याज दरों को प्रतिबिम्बित करते हैं। ब्याज अदायगियों जन ससाधनों का एक बड़ा हिस्सा हड़प लेती है। नई बजट नीति में इस प्रकार के ऋणों पर अकुश लगाये जाने की इच्छा है।

इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु भारत सरकार अपने कर राजस्व मे वृद्धि करने के प्रयास कर रही है जो कि उसकी बजट नीति मे प्रतिबिम्बित होता है। करों की दरों में कमी कर उसे सरल एवं तर्कसंगत बनाना इसी दशा मे एक महत्वपूर्ण कदम है। कर सुधार प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों के क्षेत्रों में किए जा रहे हैं। इस कार्य के लिए कर प्रशासन को मजबूत किया जा रहा है।

भारत में केन्द्रीय और राज्य सरकारों के बीच वित्तीय सम्बन्ध, वित्त आयोग की रिपोर्टों में केन्द्रीय हस्तान्तरणों के आवंटन के लिए मुख्य मापदंड, योजना आवंटन के लिए एन. डी. सी. फार्मुला

(Financial Relations between the Central and State Governments in
India, Major Criteria for Allocation of Central Funds in the Reports
of the Finance Commission, N.D.C. Formula for Plan Allocations)

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background)

भारत में केन्द्र एवं राज्य सरकारों के बीच वित्तीय सम्बन्धों पर प्रकाश डालने से पूर्व पृष्ठभूमि के रूप में इनका सामान्य ऐतिहासिक अवलोकन कर लेना उपयोगी रहेगा।

1859 के चुपारों से पूर्व के वित्तीय सम्बन्ध

भारत में 1833 से 1871 तक वित्त-शक्ति पूर्ण रूप से भारत सरकार के हाथों में केन्द्रित रही और प्रांतीय सरकार के व्यय की छोटी-छोटी बातों पर नियन्त्रण करती रही। 1860-61 से ही विकेन्द्रीकृत वित्त-व्यवस्था के सम्बन्ध में विचार प्रारम्भ हो गया। 1871 में लॉर्ड मेयो (Lord Mayo) ने रेल, पंजीवन (Registration), शिक्षा, पुलिस, सड़कें, स्वास्थ्य सेवाएँ आदि विभाग पूर्ण रूप से प्रांतीय सरकारों को सौंप दिए। प्रांतीय सरकारों को वित्त प्रशासन में कुछ स्वतन्त्र अधिकार दिए गए ताकि वे स्वयं आय एकत्रित कर सकें और अपने उत्तरदायित्व को निभा सकें। विशेष परिस्थितियों में वैयक्तिक अनुदान का प्रावधान रखा गया। यद्यपि लॉर्ड मेयो का कदम विकेन्द्रीकृत वित्त-व्यवस्था की आरम्भ की दिशा में उत्साहवर्द्धक था लेकिन इसे प्रांतों को सौंप देने से व्यय आय से अधिक होने लगा और प्रांतीय आवश्यकताओं की पूर्ति केन्द्रीय कोषागार से मिलने पर भी पूर्ण नहीं हो सकी। फलस्वरूप प्रांतीय सरकारें आर्थिक अभाव से ग्रस्त रहने लगीं।

1877 में जॉनस्टन लॉर्ड लिटन (Lord Lytton) के समय आय के प्रांतीय प्रकृति के सभी साधन, जैसे—मालगुजारी, उत्पादन, स्टाम्प, सामान्य प्रशासन, न्याय आदि प्रांतों को सौंप दिए गए। विभागों से प्राप्त आय और अनुदान के अतिरिक्त कुछ आय के अन्य साधन प्रांतीय सरकारों को दे दिए गए।

1882 में लॉर्ड रिपन (Lord Ripon) ने वित्त सदस्य मेजर बेरिंग की सहायता से एक नवीन योजना वित्तीय प्रशासन के लिए बनाई। अब वार्षिक अभिलेखन (Annual Assignments) के स्थान पर पंचवर्षीय प्रणाली प्रारम्भ हो गई। पंचवर्षीय प्रणाली में प्रांतीय सरकारें पाँच वर्ष तक निश्चित ढंग से आय प्राप्त करने के लिए आवेदन थीं। अब निर्धारित अनुदान को बन्द कर दिया गया और अग्रिम प्रकार से आय के साधनों का पुनः बँटवारा किया गया—

(i) केन्द्रीय मदे (Imperial Heads)—रेल तार डाक आय अफीम की आय निगम कर सीमा-कर उपहार व सार्वजनिक कार्य विनिमय से लाभ आदि ।

(ii) प्रान्तीय मदे (Provincial Heads)—नागरिक वर्ग प्रान्तीय निर्माण कार्य और प्रान्तीय कर । कुछ विशेष प्रकार की आय विशिष्ट प्रान्तों को प्रदान की गई जैसे—बम्बई से आवागमन सेवा से प्राप्त आय मछलियों से प्राप्त आय ।

(iii) विभाजित मदे (Divided Heads)—उत्पादन कर आरोपित कर स्टाम्प वन रजिस्ट्रेशन आदि । इन स्रोतों से प्राप्त आय केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों के मध्य विभाजित रखी गई ।

इस योजना के कार्यान्वित होने से पहले मालगुजारी केन्द्रीय सरकार के पास थी परन्तु नवीन योजना में प्रान्तों का घाटा पूरा करने के लिए निश्चित धन राशि का अनुदान देने के स्थान पर मालगुजारी का निर्धारित प्रतिशत दिया गया । लॉर्ड रिपन की योजना में प्रान्तीय सरकार के पास निरन्तर रहने वाली आय की कमी को दूर करने का प्रयास किया गया । यदि कोई प्रान्तीय सरकार स्वीकृत राशि धन नहीं कर पाती थी तो केन्द्रीय सरकार उसे वापस ले लेती थी अथवा आगामी वार्षिक अमिहस्ताकन में से काट लेती थी ।

पचवर्षीय प्रबन्ध 1882 में प्रारम्भ किया गया और प्रति 5 वर्षों के बाद क्रमशः प्रबन्ध 1887 1892 और 1897 में उसमें कुछ न कुछ परिवर्तन किया गया फिर भी वित्तीय नीति की अनिश्चितता और निरन्तरता बनी रही । इस कमी को दूर करने के लिए पचवर्षीय समझौतों को लॉर्ड कर्जन (Lord Curzon) ने 1904 में अर्द्ध स्थाई बना दिया अर्थात् पूर्व स्थिति में काफी परिवर्तन होने अकाल या युद्ध जैसे विपत्ति काल में उन्हें बदला जा सकता था ।

1912 में विकेन्द्रीकरण पर शाही आयोग (Royal Decentralisation Commission) की सिफारिशों के आधार पर लॉर्ड हार्डिंग (Lord Hardings) ने वित्तीय प्रबन्ध के लिए स्थायी प्रणाली को अपनाने की स्वीकृति दी जिसका उद्देश्य वित्तीय व्यवस्था में अधिक लोच पैदा करना और प्रान्तों को अधिक अधिकार देना था । इस स्थायी समझौते में निम्नांकित विभाजन किया गया जहां तक आय से सम्बन्ध है केन्द्रीय सरकार ने आय के वे सब स्रोत जो बाटे नहीं जा सकते थे या किसी प्रान्त विशेष के नहीं थे अपने पास रखे । इनको साम्राज्य की आय स्रोत कहा गया जैसे—अफीम रेल निराक्राम्य कर नमक टकसाल विनिमय डाक तार सेवा द्वारा आय देशी रियायतों से प्राप्त धन आदि । बचे हुए आय स्रोतों में से कुछ पूर्ण रूप से प्रान्तीय रखे गए जैसे—जंगल उत्पादन कर शिक्षा न्याय आदि । बहुत महत्वशाली आय के स्रोत विभाजित मद में थे जैसे—मालगुजारी आयकर उत्पादन कर (बंगाल व बम्बई को छोड़कर) सिंचाई और स्टाम्प ।

1919 के सुधारों के अन्तर्गत वित्तीय प्रबन्ध

1919 में वित्तीय प्रबन्ध के विकास में विशेष परिवर्तन हुए । प्रान्तों में दोहरी शासन प्रणाली आरम्भ कर दी गई । प्रान्तों के केन्द्रीय सरकार के साथ आर्थिक सम्बन्ध पूर्णतः परिवर्तित हो गए और आय-व्यय का नवीन ढँटवारा किया गया—

(क) केन्द्रीय आय के साधन—अफीम नमक निराक्राम्य कर (सीमा कर) आय कर रेल डाक और तार सेवा से आय ।

(ख) प्रान्तीय आय के साधन—मालगुजारी (सिंचाई को सम्मिलित करते हुए) स्टाम्प (व्यापारिक और न्यायिक) रजिस्ट्रेशन उत्पादन कर और वन । इस नवीन वितरण व्यवस्था से भारत सरकार को लगभग 13 63 करोड़ रुपए का घाटा होने का अनुमान लगाया गया । केन्द्र के इस घाटे को पूरा करने के लिए विभिन्न प्रान्तीय सरकारों से अपनी बचत में से केन्द्र को धन देने की अपेक्षा की गई । प्रान्तीय अरादानों की मात्रा अतिरिक्त (Surplus) के 87 प्रतिशत निश्चित हुई तथा शेष 13 प्रतिशत उन प्रान्तों के विकास कार्यों के लिए छोड़ दी गई ।

मैस्टन परिनिर्णय (Meston Award)

सैद्धान्तिक दृष्टि से उपर्युक्त परिवर्तन नि सन्देह महत्वपूर्ण थे लेकिन व्यवहार में अनेक असुविधाएँ सामने आने लगीं । फलस्वरूप इन पर पुनर्विचार के लिए 1920 में लॉर्ड मैस्टन की अध्यक्षता में एक समिति गठित की गई जिसे इन तथ्यों पर विचार करना था—

- (i) पालू वित्तीय वर्ष (1921-22) में केन्द्र विभिन्न प्रान्तों को कितना अशदान दे और किस प्रकार दे
- (ii) आगामी वर्षों में केन्द्रीय घाटे की पूर्ति के लिए निम्न प्रान्तों की देयता कितनी रही; जाए
- (iii) क्या बम्बई को उस प्रदेश से प्राप्त आय कर में से कुछ अश दिया जाए एवं
- (iv) आगामी वर्षों में प्रान्तीय ऋणों की व्यवस्था क्या हो।

मैस्टन समिति ने मार्च 1920 से अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस समिति की सिफारिशों के आधार पर 1921 से 1935 तक केन्द्र और प्रान्तों के मध्य वित्तीय व्यवस्था रही। मैस्टन समिति के सामने विचार करने के लिए उपरोक्त चार तथ्य रखे गए थे सत्र पर समिति के सुझाव इस प्रकार दिए गए—

(i) 1921-22 की लगभग 963 लाख रुपये की वित्तीय हानि को पूरा करने के लिए विभिन्न प्रान्तों के अशदान निर्धारित किए गए। मद्रास मुम्बई बंगाल उत्तर प्रदेश पंजाब म्यामार मध्य प्रान्त असम प्रान्तों के अशदान क्रमशः 384 56 63 240 175 64 22 और 15 लाख निश्चित किए गए। इन अनुदानों को प्रारम्भिक अशदान कहा गया और इनका निर्णय करते समय प्रान्तों की वर्तमान आर्थिक स्थिति विरोधकार चर्च के बदेते हुए व्यय को ध्यान में रखा गया।

(ii) आगामी वर्षों में केन्द्रीय घाटे की पूर्ति के लिए प्रान्तों द्वारा निश्चित अशदान देने का सुझाव दिया गया। यह निश्चित देयता प्रान्तों की करदेय क्षमता (Taxable Capacity) व्यक्तियों की आय और प्रान्तों की लोप आदि को ध्यान में रखते हुए निर्धारित की गई।

(iii) प्रांतीय ऋण लेखों को अविलम्ब बन्द कर देने की सिफारिश की गई। समिति ने विचार प्रकट किया कि केन्द्रीय सरकार को प्रान्तों को दिए गए ऋणों पर आगामी 12 वर्षों में व्यापक सहित वापस ले लेना चाहिए।

(iv) समिति का अत्यन्त महत्वपूर्ण निर्णय यह था कि आय कर से प्राप्त सम्पूर्ण आय केन्द्रीय सरकार के पास रहे। समिति ने यह निर्णय दिया कि प्रान्तों की आय कम रह जाने पर प्रान्तों को सामान्य मुद्रा कर (General Stamp Duty) लगाने का अधिकार दिया जाना चाहिए।

विभिन्न क्षेत्रों में मैस्टन निर्णय की आलोचना की गई। यह योजना प्रारम्भ से ही धूमिल पड़ती गई कि अब वित्तीय व्यवस्था में स्थायित्व आ सकेगा और केन्द्रीय व प्रांतीय सरकारों के बीच सहयोग तथा विकास का वातावरण बनेगा। मैस्टन निर्णय का विरोध मुख्यतः निम्न बिन्दुओं पर किया गया—

1 केन्द्रीय व प्रांतीय सरकारों के मध्य आय गदों का विभाजन असन्तोषजनक था। केन्द्र के पास आय के सारे स्रोतों पर सत्कान रखे गये थे जबकि प्रांतीय सरकारों को लगभग बेस्रोतों पर स्रोत सौंप दिए गए थे।

2 केन्द्रीय सरकार के घाटे की पूर्ति के लिए प्रान्तों द्वारा देय प्रारम्भिक अनुदान राशि अनुचित थी। इससे केन्द्र और प्रान्त तथा विभिन्न प्रांतीय सरकारों के मध्य वैमनस्य में वृद्धि हुई।

3 मैस्टन निर्णय में कर भार में एककषता का अभाव रहा। विभिन्न प्रान्तों में लोक आगम की पूर्ति के लिए निम्न निम्न स्रोत चुने गए जिससे समाज के निम्न वर्गों पर करों का असमान भार पड़ा।

4 मैस्टन निर्णय में आशा प्रकट की गई थी कि निकट भविष्य में प्रांतीय सरकारों की आय बढ़ेगी किन्तु व्यवहार में प्रांतीय आगम में घाटे की प्रतिक्रिया हुई।

1935 के विधान के अन्तर्गत वित्तीय सम्बन्ध

प्रान्तों की आर्थिक स्थिति को 1929-30 की विस्वव्यापी मन्दी ने घमीर बना दिया। फलस्वरूप 1919 के विधान को समाप्त कर केन्द्र और प्रांतीय सरकारों को वित्तीय स्थिति पर पुनर्विचार की पुर्णोर मौग की जाने लगी।

1935 के भारत सरकार के अधिनियम में यह व्यवस्था की गई कि कर का ज़ारोपण और वसूली एक अधिकारी करे परन्तु उसे दूसरे अधिकारी को दिया जा सकता है। अब केन्द्र और प्रान्तों की मदे नए ढंग से विभाजित की गई—(क) पूर्णतया सधीय (ख) पूर्णतया प्रांतीय एवं (ग) वे मदे जिन्हें केन्द्रीय सरकार प्राप्त करेगी किन्तु उन्हें प्रान्तों में भी करना पड़ता।

पूर्णतया सधीय आय के स्रोत—आय कर (कृषि आय के अतिरिक्त) निम्न कर रेलों से आय डाक तार टेलीफोन आदि से आय मुद्रा व सिक्के दलाई से प्राप्त आय तटकर सेवा सम्बन्धी आय आदि।

पूर्णतया प्रांतीय आय के स्रोत—मातगुजारी सिचाई शान्ति और न्याय पुलिस चिकित्सा शिक्षा सड़क पुल व शहवा रेल मादक वस्तुओं पर उत्पादन कर कृषि आय कर भूमि व भूतान आदि

पर कर, कृषि भूमि पर उत्तराधिकार कर, प्रान्तीय व्यापार, विज्ञापन कर, मनोरंजन कर, आन्तरिक जलमार्गों से आय, घुगी, प्रान्तीय स्टाम्प कर आदि ।

केन्द्र द्वारा आरोपित व एकत्रित और केन्द्र व राज्यों के मध्य विभाजित कर—सम्पत्ति के उत्तराधिकार कर (कृषि भूमि के अतिरिक्त कर), रेल, वायु एवं जल मार्ग द्वारा ले जाए गए सामान तथा व्यक्तियों पर सीमा कर, साख पत्रों पर स्टाम्प कर, रेलवे किराये एवं भाड़े पर कर आदि ।

1935 के अधिनियम के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई कि केन्द्रीय सरकार अपनी आय में से नए प्रान्तों एवं कम आय वाले प्रान्तों को सहायता दे सकती है । इस अधिनियम ने प्रान्तीय सरकारों को खुले बाजारों से कर्ज लेने की अधिक स्वतन्त्रता मिल गई ।

ओटोनिमेयर निर्णय

1935 के अधिनियम के अन्तर्गत यह आवश्यक ठहराया गया कि सरकार एक विशेषज्ञ समिति की नियुक्ति करे जो आय-कर (Income Tax), जूट निर्यात कर (Jute Export Duty) तथा उत्पादन कर (Excise Duty) के केन्द्र और प्रान्तों के मध्य वितरण की विधि के सम्बन्ध में अपनी राय दे तथा अधिनियम की अन्य वित्त सम्बन्धी बातों की जाँच करे और अपनी रिपोर्ट दे । अतः भारत में इस कार्य के लिए सर ओटोनिमेयर को नियुक्त किया जिन्होंने अपनी रिपोर्ट में विशेष रूप से दो तथ्यों पर ध्यान दिया—प्रथम यह कि भारत सरकार की आर्थिक स्थिति और साख को कोई हानि न पहुँचे और द्वितीय यह कि प्रान्तों को आर्थिक सहायता दी जाए जिससे वे स्वावलम्बी हो जाएँ । सर ओटोनिमेयर ने अपने जो निर्णय दिए वे इस प्रकार थे—

1. ऋण की समाप्ति—ओटोनिमेयर निर्णय में यह सुझाव दिया गया कि असम, बंगाल, बिहार, उड़ीसा और उत्तरी-पश्चिमी सीमा-प्रान्त का अप्रैल 1936 से पहले का सारा ऋण समाप्त कर दिया जाए तथा मध्य प्रान्तों का 1936 से पहले का और 1921 से बाद का 2 करोड़ रुपये का ऋण समाप्त कर दिया जाए ।

2. आय-कर का वितरण—निर्णय में यह कहा गया कि आय-कर की वास्तविक आय का 50 प्रतिशत भाग केन्द्रीय सरकार अपने पास रखे और शेष आधा भाग प्रान्तीय सरकारों के बीच बाँट दिया जाए । इस आय-कर की आय में उन प्रान्तों से प्राप्त होने वाली आय-कर की आय शामिल नहीं थी जो केन्द्रीय शासित क्षेत्र थे । केन्द्रीय अधिकारियों से प्राप्त होने वाले आय-कर की राशि भी वितरित होने वाली राशि में नहीं गिनी गई थी । उल्लेखनीय है कि आय-कर का विभाजन करते समय ओटोनिमेयर ने दो बातें अपने सामने रखी थीं—प्रान्त विशेष से कितना आय-कर इकट्ठा किया जाता है और उसकी जनसंख्या कितनी है । इन पर विचार कर ओटोनिमेयर द्वारा विभिन्न प्रान्तों के लिए आय-कर वितरण के निम्नांकित प्रतिशत निश्चित किए गए—

प्रान्त	प्रतिशत
मुम्बई	20
बंगाल	20
उत्तर प्रदेश	15
मद्रास	15
बिहार	10
पंजाब	8
मध्य प्रान्त	5
असम	2
उड़ीसा	2
सिन्ध	2
उत्तर-पश्चिमी सीमा-प्रान्त	1
योग =	100

3. **जूट निर्यात-कर का वितरण**—जूट निर्यात करने वाले प्रान्तों को पहले जूट निर्यात-कर का 50 प्रतिशत भाग मिल रहा था। ओटोनिमेयर निर्णय में यह सिफारिश की गई कि यह भाग बढ़ाकर 62.5 प्रतिशत कर दिया जाए ताकि प्रान्तों को आवश्यक आर्थिक सहायता मिल सके।

4. **नकद आर्थिक सहायता**—ओटोनिमेयर निर्णय में पिछड़े हुए प्रान्तों को केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रत्यक्ष नकद सहायता देने का सुझाव दिया गया। बंगाल, बिहार, मध्य प्रान्त को क्रमशः 75 लाख, 30 लाख व 15 लाख रुपये की आर्थिक सहायता देने की सिफारिश की गई। सिन्ध को 105 लाख रुपये वार्षिक की आर्थिक सहायता आगामी 10 वर्षों तक देना और धीरे-धीरे कम कर देने का सुझाव दिया गया। यू. पी. को 25 लाख रुपये वार्षिक का 5 वर्ष तक अनुदान और उत्तर-पश्चिमी सीमा-प्रान्त, उड़ीसा व असम को 100, 40 व 30 लाख रु. प्रति वर्ष अनुदान या सहायता देने का सुझाव दिया गया।

सर ओटोनिमेयर ने जो सुझाव प्रस्तुत किए उन्हें साधारण सशोधन सहित सरकार ने जुलाई, 1936 में स्वीकार कर लिए लेकिन इससे कोई राज्य पूर्णतः सन्तुष्ट नहीं हुआ। यू. पी., मुम्बई और बंगाल पूर्णतः असन्तुष्ट थे।

निमेयर-सूत्र में संशोधन

फरवरी, 1940 में आय कर में से प्रान्तों को उनका भाग लेने के सम्बन्ध में निमेयर के सूत्रों में संसद् ने संशोधन कर दिया। बौत्सिल की सशोधित आज्ञा के अन्तर्गत जो 1 अप्रैल, 1939 से लागू हुई, रेल विभाग का अंशदान पूर्ण रूप से केन्द्रीय धनराशि की गणना से (जो प्रान्तों को बँटने के लिए प्राप्त था) अलग कर दिया गया और केन्द्र का भाग इस धनराशि में पिछले तीन वर्ष के औसत पर नियत कर दिया गया।

स्वतन्त्र भारत में केन्द्र-राज्य वित्तीय सम्बन्ध

(Union-State Financial Relations in Independent India)

15 अगस्त, 1947 को स्वतन्त्रता के साथ यह आवश्यकता महसूस हुई कि भारत का नवीन संविधान बनने व लागू होने तक वित्त के पुनर्वितरण की नई योजना तैयार की जाए। अतः 17 मार्च, 1948 को दो वर्ष के लिए एक नई योजना घोषित की गई, जिसके अनुसार निम्नलिखित परिवर्तन किए गए—

1. भविष्य में प्रान्तों को आय-कर में से प्राप्त होने वाले भाग का विभाजन इस प्रकार होगा—बम्बई 21 प्रतिशत, पश्चिमी बंगाल 12 प्रतिशत, पूर्वी पंजाब 5 प्रतिशत, मद्रास 18 प्रतिशत, बिहार 13 प्रतिशत, संयुक्त प्रान्त 19 प्रतिशत, मध्य प्रान्त एवं बिहार 6 प्रतिशत, असम तथा उड़ीसा 3 प्रतिशत।

2. ओटोनिमेयर निर्णय के अनुसार जूट उत्पादक प्रान्तों को जूट निर्यात-कर का 62.5 प्रतिशत भाग से घटाकर 20 प्रतिशत कर दिया गया।

3. केवल असम व उड़ीसा को आर्थिक सहायता देने का निर्णय किया गया। यह तय किया गया कि 1947-48 में असम व उड़ीसा को 18.75 लाख रुपये और 25 लाख रुपये तथा 1948-49 में क्रमशः 30 लाख व 40 लाख रुपये दिए जाएंगे।

4. यह निश्चित हुआ कि आय-कर का 1 प्रतिशत भाग चीफ कमिश्नर के प्रान्तों को दिया जाएगा।

1948 की इस योजना से कोई भी प्रान्त प्रसन्न नहीं हुआ। उनकी पारस्परिक ईर्ष्या बनी रही तथा योजना की कटु आलोचना की गई। अतः केन्द्रीय व प्रांतीय सरकारों के मध्य वित्तीय व्यवस्था में सुधार करने के लिए नवीन सुझाव प्राप्त करने की दृष्टि से भारत सरकार ने श्री एन. आर. सरकार (N. R. Sarkar) की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की। इस समिति को आय-कर के भाग का केन्द्र व प्रान्तों के मध्य वितरण करने के सम्बन्ध में सुझाव देने थे। चूंकि इस समिति के प्रस्ताव विशेषतः प्रान्तों के पक्ष में थे, अतः भारत सरकार ने इससे असहमति प्रकट की।

देशमुख निर्णय (Deshmukh Award)—आय-कर की आय को व जूट निर्यात की आय को विभाजित करने के सम्बन्ध में सुझाव देने के लिए सरकार ने श्री सी. डी. देशमुख (C. D. Deshmukh) को नियुक्त किया। देशमुख ने जो सुझाव दिए वे 1950-51 तथा 1951-52 के लिए थे अर्थात् देशमुख

निर्णयों को उस समय तक अपनाया जाना था जब तक कि भारत के नवीन सविधान के प्रावधानानुसार वित्त आयोग के सुझाव लागू नहीं किए जाते।

श्री देशमुख ने अपनी सिफारिशों को विशेष रूप से आय-कर के विभाजन के लिए विभिन्न राज्यों को मिलने वाले भाग तक सीमित रखा। उन्होंने इसमें परिवर्तन की कोई आवश्यकता अनुभव नहीं की और ओटोनिमेयर की भाँति आय-कर की आय का 50 प्रतिशत भाग राज्य सरकारों में वितरित करने की सिफारिश की। देशमुख निर्णय के अनुसार आय-कर का विभाजन निम्नानुसार होगा था—

राज्य	देशमुख निर्णय की व्यवस्था	1948 की अस्थायी अवस्था में अन्तर
बम्बई	21.0	—
मद्रास	17.5	(-) 0.5
उत्तर प्रदेश	18.0	(-) 1.0
पश्चिमी बंगाल	13.5	(+) 1.5
बिहार	12.5	(-) 0.5
मध्य प्रदेश	6.0	—
पंजाब	5.5	(+) 0.5
असम	3.3	—
उड़ीसा	3.0	—

देशमुख निर्णय के अनुसार सिन्ध एव उत्तर-पश्चिमी सीमा प्रान्त के अंश समाप्त कर दिए गए। पश्चिमी बंगाल व पंजाब के भाग में वृद्धि की गई जबकि मद्रास बिहार व उत्तर प्रदेश के भागों में कमी हुई। शेष राज्यों के भाग पहले के समान रहे।

जहाँ तक जूट निर्यात-कर का प्रश्न था नए सविधान में जूट निर्यात-कर पूर्ण रूप से केन्द्रीय भाग में रखा गया था लेकिन केन्द्र यदि चाहे तो जूट उत्पादक प्रान्तों को आर्थिक सहायता दे सकता था। देशमुख निर्णय में जूट उत्पादक प्रान्तों को आर्थिक सहायता की राशि निम्न प्रकार निश्चित की गई—

राज्य	अनुदान की राशि (रुपये में)
पश्चिमी बंगाल	105 लाख रुपये
असम	40 लाख रुपये
बिहार	35 लाख रुपये
उड़ीसा	5 लाख रुपये

ये अनुदान जूट पर निर्यात-कर लगे रहने की स्थिति तक अथवा 10 वर्ष तक जो पहले हो मिलते रहने की सिफारिश की गई।

भारत सरकार ने देशमुख निर्णय को अक्टूबर 1950 में स्वीकार कर लिया लेकिन देशमुख निर्णय का राज्य सरकारों ने स्वागत नहीं किया। पिछड़े हुए राज्यों का तर्क था कि आय-कर के वितरण में उनकी विकास आवश्यकताओं पर समुचित ध्यान नहीं दिया गया है। मुम्बई ने कहा कि आय-कर से प्राप्ति उनके राज्य से अधिक होती है जबकि उसे भाग कम मिलता है।

भारतीय सविधान में केन्द्र और राज्य सरकारों के वित्तीय सम्बन्ध

प्रत्येक सघातमक सविधान यह व्यवस्था करता है कि वित्त के सम्बन्ध में सघ सरकार और इकाई सरकारें परस्पर स्वतन्त्र रहें तथा उनके पास अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने के लिए पर्याप्त वित्तीय साधन हों। राज्यों के विधायी और प्रशासकीय प्राधिकार कायम रखने के लिए उनकी वित्तीय स्वतन्त्रता को आवश्यक माना जाता है लेकिन इस राष्ट्रीय सिद्धान्त का पूरी तरह पालन विश्व के किसी सघातमक सविधान में नहीं किया जा सका है। उदाहरणार्थ आस्ट्रेलिया और कनाडा के सविधानों में राज्यों को

दिए गए राजस्व साधन इतने अपर्याप्त हैं कि उन्हें एक बड़ी सीमा तक केन्द्रीय अनुदानों पर निर्भर रहना पड़ता है। स्विस् संविधान में वित्तीय साधनों का विभाजन इसके बिल्कुल विपरीत है। वहाँ केन्द्र इकाई सरकारों (कैण्टन्स) पर निर्भर है क्योंकि केन्द्रीय राजस्व का अधिकांश भाग उन्हीं से प्राप्त होता है। अमेरिकी संविधान में वित्तीय साधनों के विभाजन को इस तरह लागू करने का प्रयास किया गया था कि केन्द्र और राज्य वित्तीय मामलों में स्वावलम्बी रहते हुए संविधान द्वारा उल्लिखित अपने-अपने उत्तरदायित्वों का पालन करें, किन्तु यह कठोर व्यवस्था अधिक समय तक नहीं चल सकी क्योंकि लोक कल्याणकारी राज्य की धारणा के विकास के साथ-साथ राज्यों के कर्तव्यों में अप्रत्याशित वृद्धि हुई और उन्हें केन्द्र के अनुदान पर निर्भर रहने के लिए बाध्य होना पड़ा जिससे अमेरिका में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति का विकास हुआ। इसने राज्यों की स्वायत्तता को कम कर दिया। विश्व के सभी संविधानों के इस परिप्रेक्ष्य में भारत में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति के विकास की आलोचना फीकी पड़ जाती है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 264 से 291 में केन्द्र तथा राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों का उल्लेख है। केन्द्र और राज्यों में राजस्व वितरण की व्यवस्था भारत सरकार अधिनियम 1935 का अनुसरण है। संविधान-निर्माताओं ने किसी कठोर सिद्धान्त को लागू न करके लचीलेपन के तत्त्वों का समावेश किया है। संविधान में बदलती हुई परिस्थितियों के अनुकूल समय-समय पर वित्त-स्थिति पर पुनर्विचार करने और संशोधन एवं परिवर्तन का सुझाव देने के लिए वित्त-आयोग की स्थापना का उपबन्ध किया गया। विश्व के किसी सप्तात्मक संविधान में ऐसी कोई विस्तृत व्यवस्था नहीं पाई जाती जिसके माध्यम से संघ और इकाइयों में राजस्व-वितरण का समायोजन और वितरण होता रहे। यह व्यवस्था भारत का अपना मौलिक योगदान है जिसने केन्द्र और राज्यों के जटिल वित्तीय सम्बन्धों का सरलीकरण कर दिया है। संघ एवं राज्यों के मध्य राजस्व-साधनों के विभाजन के सिद्धान्त के आधार हैं—कार्यक्षमता, पर्याप्तता और उपयुक्तता। इन तीनों उद्देश्यों की एक साथ प्रगति कठिन कार्य है अतः हमारे संविधान में समझौतावादी प्रवृत्ति अपनाई गई है। तदनुसार विषय को दो भागों में विभक्त किया गया है—प्रथम संघ एवं राज्यों के मध्य राजस्व का विभाजन, द्वितीय सहायक अनुदानों का वितरण।

संविधान की सातवीं अनुसूची में केन्द्र और राज्य सरकारों के आय के साधनों का उल्लेख किया गया है। इसकी सूची एक में संघ सरकार तथा सूची दो में राज्य सरकारों का प्रावधान है।

1. संघ के राजस्व स्रोत (Sources of Revenue of the Union)—सूची एक में संघीय अर्थात् केन्द्रीय सरकार के आय के साधन निम्नलिखित हैं—

- (1) कृषि आय को छोड़कर अन्य आय पर कर।
- (2) सीमा-शुल्क।
- (3) मुद्रा, मुद्रा-टंकण (Coinage) निविदा (Legal Tender) तथा विदेशी विनिमय (Foreign Exchange)।
- (4) निगम कर।
- (5) तम्बाकू तथा भारत में निर्मित व उत्पादित वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क (Excise Duty)।
- (6) कृषि योग्य भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति पर सम्पत्ति शुल्क (Estate Duty)।
- (7) कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति के उत्तराधिकार शुल्क।
- (8) रेल समुद्र या वायु से ले जाने वाली वस्तुओं अथवा यात्रियों पर सीमा-कर रेल के जन भाड़े और वस्तु भाड़े पर कर।
- (9) समाचार-पत्रों के क्रय या विक्रय पर तथा उनमें प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों पर कर।
- (10) हुण्डियों, बैंकों, प्रोमिजरी नोटों पर मुद्राक-शुल्क।
- (11) व्यक्तियों तथा कम्पनियों की कृषि-भूमि से मित्र सम्पदा पर कर।
- (12) शेयर बाजार तथा सट्टा बाजार के सौदों (Transactions) पर मुद्राक-शुल्क से मित्र कर।
- (13) समाचार-पत्रों से मित्र वस्तुओं के क्रय या विक्रय पर कर जिसमें ऐसा क्रय या विक्रय हो जो अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार या वाणिज्य की चर्चा में हो।
- (14) संघ सरकार की सम्पत्ति।
- (15) विदेशी ऋण।

- (16) भारत सरकार अथवा राज्य सरकारों द्वारा सगठित लॉटरियों ।
- (17) डाकखाना-बचत बैंक ।
- (18) डाक व तार टेलीफोन बेतार-प्रसार (Wireless Broadcasting) तथा अन्य संचार साधन ।
- (19) सघ सरकार की सम्पत्ति ।
- (20) सघ का सार्वजनिक ऋण ।
- (21) भारत का रिजर्व बैंक ।
- (22) न्यायालय हेतु लिए जाने वाले शुल्क (Fees) को छोड़कर सघ सूची में प्रमाणित किन्हीं विषयों पर शुल्क ।

2 राज्यों में राजस्व स्रोत (Sources of Revenue in the States)—राज्य सरकारों के आय के साधनों का वर्णन सूची दो में निम्न प्रकार किया गया है—

- (1) नू-राजस्व ।
- (2) कृषि-आय पर कर ।
- (3) कृषि-भूमि के उत्तराधिकार के विषय में शुल्क ।
- (4) कृषि-भूमि के विषय में सम्पत्ति शुल्क ।
- (5) भूमि और भूतलों पर कर ।
- (6) ससद के विधि द्वारा खनिज विकास के सम्बन्ध में लगाए गए परिसीमाओं के अधीन रहते हुए खनिज अधिकार-पत्र कर ।
- (7) प्रति व्यक्ति पूँजी कर ।
- (8) शराब अफीम आदि जो मादक द्रव्य राज्य में उत्पादित अथवा निर्मित होते हैं उन पर उत्पादन कर ।
- (9) न्यायालयों द्वारा लिए जाने वाले शुल्क को छोड़कर राज्य सूची में सम्मिलित विषय पर शुल्क ।
- (10) सघ सूची में वर्णित लेखों को छोड़कर अन्य लेखों पर मुद्रांक शुल्क ।
- (11) किसी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग प्रयोग या विक्रय के लिए वस्तुओं के प्रवेश पर कर ।
- (12) विद्युत के उपभोग या विक्रय पर कर ।
- (13) सूची एक से सम्बन्धित उपबन्धों के अधीन रहते हुए समाधार-पत्रों से विभिन्न वस्तुओं के क्रय या विक्रय पर कर ।
- (14) समाधार पत्रों में प्रकाशित होने वाली विज्ञप्तियों पर कर ।
- (15) सड़कों तथा अन्तर्देशीय जल मार्गों पर लगाए जाने वाले माल तथा यात्राओं पर कर ।
- (16) वाहनों पर कर ।
- (17) पशुओं और नौकाओं पर कर ।
- (18) वृत्तियों व्यापारों आजीविकाओं और नौकरियों पर कर (जम्मू और कश्मीर के अतिरिक्त) ।
- (19) विकाश वस्तुओं पर कर जिसमें मनोरंजन जुआ कर सम्मिलित है ।
- (20) घुगी कर ।
- (21) पथ कर ।

3 सघ और राज्यों में राजस्व वितरण—अनुच्छेद 268 सघ और राज्यों में राजस्व के वितरण की व्यवस्था करता है । राज्य-सूची के विषयों पर राज्यों को कर लगाने का अनन्य अधिकार है और सघ सूची के विषयों पर केन्द्रीय सरकार को । समवर्ती सूची में केवल कुछ ही करों का उल्लेख है ।

समवर्ती सूची में निम्नलिखित कर हैं—

- (1) न्याय सम्बन्धी स्टैम्प शुल्क के अतिरिक्त अन्य स्टैम्प शुल्क ।
- (2) समवर्ती सूची के विषयों में से किसी एक के सम्बन्ध में शुल्क जिसमें किसी न्यायालय में लिया जाने वाला शुल्क शामिल नहीं है ।

उल्लेखनीय है कि राज्य सूची में वर्णित विषयों पर लगाए गए करों को राज्य वसूल करके अपने पास रखते हैं जबकि सघ सूची में वर्णित विषयों पर लगाए गए कुछ कर पूर्णतया अथवा अंशतः राज्यों में

वितरित कर दिए जाते हैं। सविधान में ऐसे चार प्रकार के सपीय करों का उल्लेख है जो पूर्णतया या आंशिक रूप में राज्यों को सौंप दिए जाते हैं—

(क) संघ द्वारा आरोपित तथा संगृहीत किन्तु राज्यों को सौंपे जाने वाले कर— अनुच्छेद 269 (1) के अनुसार निम्नलिखित शुल्क और कर भारत सरकार द्वारा आरोपित और संगृहीत किए जाएंगे किन्तु राज्यों को खण्ड (2) में उपबन्धित रीति से सौंप दिए जाएंगे—(1) कृषि भूमि के अतिरिक्त अन्य सम्पत्ति के उत्तराधिकार विषयक शुल्क, (2) कृषि भूमि के अतिरिक्त सम्पत्ति विषयक शुल्क, (3) रेल, समुद्र व वायुयान द्वारा ले जाए गए माल और यात्रियों पर सीमा कर, (4) रेल माडो वस्तु माडो पर कर, (5) शेयर बाजार और सट्टा बाजार के सौदों पर मुद्राक शुल्क के अतिरिक्त अन्य कर, (6) समाचारपत्रों के क्रय-विक्रय तथा उनके प्रकाशित विज्ञप्तियों पर कर एवं (7) समाचार-पत्र के अलावा अन्तर्राज्यीय व्यापार अथवा वाणिज्य के माल के क्रय-विक्रय पर कर।

(ख) संघ द्वारा आरोपित किन्तु राज्यों द्वारा संगृहीत तथा विनियोजित किए जाने वाले शुल्क—अनुच्छेद 268 के अनुसार ऐसे मुद्राक शुल्क तथा औषधीय एवं प्रसाधनीय सामग्री पर उत्पादन शुल्क, जो सघ सूची में वर्णित हैं, भारत सरकार द्वारा आरोपित किए जाएंगे किन्तु ये शुल्क राज्य सरकार द्वारा वसूल किए जाएंगे और राज्य ही उनका विनियोजन करेंगे।

(ग) संघ द्वारा आरोपित और एकत्र कर, जिनका विभाजन सघ व राज्यों के मध्य होता है—अनुच्छेद 270 के अनुसार कृषि-आय के अतिरिक्त आय-कर (Income Tax) सघ द्वारा लगाया जाता है और उसी के द्वारा एकत्रित किया जाता है। समय-समय पर निर्धारित रीति के अनुसार उसका विभाजन सघ और राज्यों के मध्य होता है। आय-कर में निगम कर सम्मिलित नहीं है। आय-कर की मातियों का वितरण वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार किया जाता है।

(घ) संघ उत्पादन शुल्कों का वितरण—अनुच्छेद 272 के अनुसार सघ सूची में वर्णित औषधीय और प्रसाधन सामग्री पर उत्पादन शुल्क के अतिरिक्त अन्य सघ उत्पादन शुल्क भारत सरकार द्वारा प्रहण और संगृहीत किए जाएंगे, किन्तु इनके शुद्ध आगमों को ससद द्वारा निर्धारित विधि के अनुसार सघ एवं राज्यों में वितरित कर दिया जाएगा।

सविधान की उपर्युक्त व्यवस्थाओं से यह स्पष्ट है कि कर निर्धारण शक्ति का विभाजन इस तरह किया गया है कि केन्द्र राज्यों की सामाजिक और आर्थिक गतिविधियों में सम्बन्ध स्थापित करने में समर्थ रहे। यह सम्बन्ध व्यवस्था नवीनित भारत के समुचित और समन्वित विकास के लिए आवश्यक है। देश की एकता को बनाए रखने के लिए सविधान निर्माता केन्द्र को सबल बनाने के पक्ष में थे अतः उन्होंने केन्द्र को विस्तृत और लचीले आय-छोत प्रदान किए जबकि राज्यों की आय के स्रोत कुछ कठोर और सीमित रह गए। इस तथ्य को ओझल नहीं किया जा सकता कि प्रार्थनीय क्षेत्रों से राजस्व का विशाल स्रोत राज्यों के लिए मुक्त रहा और इसे खेदजनक कहा जाएगा कि राज्य अपनी आय के स्रोत का पूर्ण लाभ उठाने की ओर से उदासीन रहे हैं।

4. अनुच्छेद 274 का उपबन्ध ऐसे करों से सम्बद्ध विधेयकों से है जिनसे राज्यों के हितों पर प्रभाव पड़ता है। यह व्यवस्था की गई है कि कोई विधेयक जो कर अथवा शुल्क में राज्यों का हित सम्बद्ध हो, उसको आरोपित या सशोधित करता है राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना ससद के किसी सदन में पुनः स्थापित व प्रस्तावित नहीं किया जाएगा। इसी प्रकार यदि कोई विधेयक जो भारतीय आय-कर के प्रयोजन से सम्बद्ध कृषि-आय की परिभाषा में परिवर्तन लाना चाहेगा इसकी पुनः स्थापना के लिए राष्ट्रपति की सिफारिश की आवश्यकता होगी। इस व्यवस्था से राज्यों के हितों की सुरक्षा करने का उद्देश्य प्रकट होता है क्योंकि राष्ट्रपति के माध्यम से सघ सरकार के लिए राज्य सरकार की सलाह लेना अनिवार्य कर दिया गया है।

5. केन्द्रीय अनुदान (Grants-in-aid)—प्रत्येक सघात्मक व्यवस्था में ऐसी व्यवस्था रहती है कि केन्द्र से राज्यों को अनुदान मिले ताकि राज्य अपने विशुद्ध कर्तव्यों का पालन कर सकें और लोक-कल्याणकारी कार्यक्रमों को तेजी से आगे बढ़ा सकें। भारतीय सविधान इसका अपवाद नहीं है।

(1) सविधान के अनुच्छेद 275 द्वारा ससद को अधिकार दिया गया कि उन राज्यों को जिन्हें उसके अनुसार सहायता की आवश्यकता है, ऐसी राशि सहायक अनुदान के रूप में प्रदान करेगी जो ससद विधि द्वारा निर्धारित करे। मित्र-मित्र राज्यों के लिए मित्र-मित्र राशि तब की जा सकती है।

(2) अनुच्छेद 273 में पटसन से बनी हुई वस्तुओं पर निर्यात शुल्क से प्राप्त होने वाली कुछ राशि का कुल अंश असम उड़ीसा पश्चिमी बंगाल और बिहार राज्यों को सहायक अनुदान के रूप में दी जाने की व्यवस्था है। केन्द्रीय अनुदान की राशि राष्ट्रपति वित्त आयोग के परामर्श से नियत करता है।

(3) यदि राज्य केन्द्र की स्वीकृति से अनुसूचित आदिम जातियों के कल्याण के लिए कोई योजना प्रारम्भ करते हैं तो उसकी पूर्ति के लिए केन्द्र वित्तीय अनुदान प्रदान करता है। अनुसूचित क्षेत्र के प्रशासनिक स्तर को ऊँचा उठाने के लिए केन्द्र द्वारा राज्यों को सहायक अनुदान दिए जाने का प्रावधान है।

(4) केन्द्र ऐसे विषय के सम्बन्ध में अनुदान दे सकता है जिस पर विधि-निर्माण का आधार ससद् के पास नहीं है। विवेकाधीन अनुदानों का अनुपात दिन-प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है और राज्यों के बजट सम्बन्धी घाटों की पूर्ति के लिए केन्द्र से अनुदान दिए जाते रहे हैं।

द्वितीय अनुदान एक महत्त्वपूर्ण शक्ति है जिसके द्वारा केन्द्रीय सरकार को राज्य सरकारों पर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों रूपों में नियन्त्रण रखने में सहायता मिलती है और केन्द्र राष्ट्रीय विकास की योजनाओं में सघ और राज्यों के बीच सहयोग और समन्वय ला पाता है। ये आरोप वजन नहीं रखते कि केन्द्रीय सरकार वित्तीय अनुदान की अपील शक्ति का प्रयोग राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारों पर दबाव डालने के लिए करती रही है। केन्द्र ने स्वयं की क्षमता और राज्य विशेष की आवश्यकता के सिद्धान्त के आधार पर यथासम्भव निष्पक्ष रूप में वित्तीय अनुदान दिए हैं। धन माँगने की कोई सीमा नहीं होती धन दिए जाने की सीमा अवश्य होती है। राष्ट्रीय विकास योजनाओं के अन्तर्गत केन्द्र द्वारा राज्यों को बड़ी मात्रा में अनुदान मिले हैं और राज्यों की यह प्रवृत्ति रही है कि वे अपने यहाँ किसी बड़े उद्योग आदि की स्थापना के लिए केन्द्र पर दबाव डालते हैं।

केन्द्रीय सरकार ने राज्य सरकारों के आग्रह पर सदैव सहानुभूतिपूर्वक विचार किया है। उसका भरसक प्रयत्न रहा है कि राज्यों के राजस्व (आय-व्यय) में सन्तुलन लाने और विषमता की स्थिति में उन्हें व्यवस्थित करने में सहायता अनुदान प्रभाविता सिद्ध हो। राज्यों की आवश्यकता की कड़ाई के लिए न केवल उसकी वित्तीय आवश्यकता बल्कि कर-प्रयत्न व्यय में मितव्ययिता सामाजिक सेवाओं का स्तर विशिष्ट परिस्थितियाँ और राष्ट्रीय महत्त्व का दृष्टिकोण प्रमुख रहा है। भारत में सघीय वित्त व्यवस्था के प्रारम्भ से राज्यों के उत्तरदायित्व और साधनों के मध्य असन्तुलन की स्थिति बनी हुई है और वित्त आयोगों ने इस खाई को घाटने में उदारतापूर्वक सहायता अनुदान की सिफारिश की है जिन्हे केन्द्र ने अधिकांशतः माना है। केन्द्रीय सरकार राजनीतिक दलों राज्य सरकारों और बहुत से विद्वानों की इस माँग के प्रति जागरूक है कि राज्यों को आर्थिक क्षेत्र में केन्द्र की दया पर अधिक निर्भर न रहना पड़े।

6. केन्द्र एवं राज्य - आरोप के उधार लेने की शक्ति—संविधान के अनुच्छेद 292 के अनुसार केन्द्रीय सरकार ससद् द्वारा निर्धारित सीमाओं के भीतर भारत की सधित निधि की गारण्टी पर धन उधार ले सकती है और इन सीमाओं तक किसी ऋण की गारण्टी दे सकती है। अनुच्छेद 293 के अनुसार कोई राज्य भारत की सीमाओं के अन्दर राज्य विधान-मण्डल द्वारा नियत सीमाओं में रहते हुए राज्य की सधित निधि की गारण्टी पर धन उधार ले सकता है और इन्हीं सीमाओं के भीतर किसी ऋण की गारण्टी दे सकता है। लेकिन राज्यों को धन उधार लेने की शक्ति पर ये प्रतिबन्ध हैं कि (i) कोई राज्य भारत के बाहर से कर्ज नहीं ले सकता (ii) किसी ऐसे राज्य को केन्द्रीय सरकार तब तक धन उधार देने से इन्कार कर सकती है जब तक कि पिछला उधार दिया हुआ धन राज्य ने लौटा नहीं दिया है, एवं (iii) यदि पिछला कर्ज बकाया रहते हुए राज्य धन उधार लेने का आग्रह करे तो केन्द्रीय सरकार को अधिकार है कि वह उचित शर्तों के साथ धन उधार दे। भारत में राज्य सरकारें सघ सरकार के ऋण-भार से दबी पड़ी हैं अतः उन्हें सघ सरकार की शर्तों को अधिकांशतः मानना पड़ता है लेकिन सघ सरकार गैर-वाजिब शर्तें लादने की प्रवृत्ति से सदैव बची रही है।

7. केन्द्र और राज्य सरकारों के अन्य वित्तीय सम्बन्ध निम्न प्रकार रखे गए हैं—

(i) किसी राज्य के किसी भाग में स्थित केन्द्रीय सरकार की सम्पत्तियाँ राज्य या स्वायत्त शासन संस्थाओं के सभी करों से मुक्त रखी गई हैं।

(ii) केन्द्रीय सरकार द्वारा उपयोग की जाने वाली बिजली राज्य सरकार के कर से मुक्त है।

(iii) केन्द्र सरकार द्वारा नदी घाटी योजनाओं के अन्तर्गत उत्पन्न या वितरित जल अथवा बिजली पर साधारणतः कोई राज्य कर नहीं लगा सकता है।

(iv) राज्य सरकार की सम्पूर्ण सम्पत्ति और आय केन्द्रीय कर से मुक्त है।

8. वित्त आयोग—सविधान के अनुच्छेद 280 के अन्तर्गत वित्त आयोग सम्बन्धी प्रावधान है। वित्त आयोग निम्नलिखित विषयों पर अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है—

(क) सघ और राज्यों के बीच उन करों की विशुद्ध प्राप्ति के वितरण के सम्बन्ध में जो सघ एवं राज्यों में विभाजित होती है अथवा होगी और राज्यों के बीच ऐसे करों की प्राप्ति के उस अंश के वितरण में जो राज्यों को प्राप्त हो।

(ख) भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्व के लिए सहायता अनुदान के सिद्धान्तों को निर्धारित करने के सम्बन्ध में।

(ग) अन्य विषयों में जो राष्ट्रपति सुव्यवस्थित वित्त-व्यवस्था के हित में आयोग को सौंपे।

वित्त आयोग की व्यवस्था सविधान निर्माताओं के उच्च-कोटि के विवेक की परिचायक है। दोनों सरकारों के बीच जटिल वित्तीय समस्याओं को सुलझाने वाले एक साविधानिक उपकरण के रूप में वित्त आयोग की भूमिका प्रमुख रही है। वित्त-वितरण-व्यवस्था पूर्णतः वित्त आयोगों की सिफारिशों पर आधारित है। आयोग के कार्य का महत्त्व इसमें ही है कि वह सघात्मक शासन-पद्धति की वित्त-व्यवस्था को स्थिर बनाने में निष्पक्ष तथा तटस्थ दृष्टिकोण अपनाता है। वित्त-वितरण के प्रश्न को सघ तथा राज्यों के मध्य अन्य राजनीतिक विवादों से दूर रखने का श्रेय इसी को प्राप्त है। वस्तुतः वित्त आयोग राज्यों तथा सघ के बीच एक ऐसे प्रत्यावरोध का कार्य करता है जो एक ओर निरन्तर अधिक वित्त की माँग करने वाले राज्यों के राजनीतिक दबाव से सघ की रक्षा करता है दूसरी ओर आवश्यकताग्रस्त राज्यों को यथासम्भव सहायता प्रदान करने के लिए सघ को विवश करता है। सघ के लिए वित्त आयोग की सिफारिशों की उपेक्षा करना असम्भव है।

9. वित्तीय आपातकालीन शक्तियाँ एवं अन्य व्यवस्थाएँ—केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों में वित्तीय सम्बन्धों के सन्दर्भ में भारतीय सविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति को दी गई वित्तीय आपातकालीन शक्तियाँ अपना विशेष महत्त्व रखती हैं। यह व्यवस्था है कि यदि राष्ट्रपति को विश्वास हो जाए कि भारत अथवा उसके किसी भाग की वित्तीय स्थिति या साज सकट में है तो वह सविधान के अनुच्छेद 360 के अनुसार वित्तीय सकट की घोषणा कर सकता है। इस वित्तीय आपात की घोषणा को ससद् की स्वीकृति आवश्यक है। वित्तीय सघ की घोषणा की स्थिति में राष्ट्रपति किसी राज्य के सेवारत कर्मचारियों के वेतन तथा भत्ते में कमी करने और सभी धन विधेयकों और अन्य वित्तीय विधेयकों को स्वीकृति के लिए अपने पास भेजने के लिए निर्देश दे सकता है। वह सविधान के उन अनुबन्धों को स्थगित कर सकता है जिनके सम्बन्ध अनुदानों से हो या सघ के करों को राज्यों में बाँटने से हो। वह सर्वोच्च न्यायालय व उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों सहित केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के वेतन और भत्तों में कमी करने के आदेश दे सकता है। भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक (Comptroller and Auditor General of India) द्वारा केन्द्रीय सरकार अपना नियन्त्रण दृढ़ करने में समर्थ होती है। यह अधिकारी भारत सरकार और राज्य सरकारों के लेखा रखने के ढंग और हिसाब-किताब की जाँच करता है। इस अधिकारी के माध्यम से ही ससद् राज्यों की आय पर अपना नियन्त्रण रखती है।

स्पष्ट है कि सघ एवं राज्यों के मध्य वित्तीय सम्बन्धों का विश्लेषण बड़ी जटिल समस्या है। सविधान में यह विस्तृत उपबन्ध कठिन कानूनी भाषा में है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक सामान्य सिद्धान्त अपवादों तथा परिसीमाओं से घिरा है किन्तु इन विस्तृत उपबन्धों का यह परिणाम है कि पुरातन सघ राज्यों में होने वाली अत्यधिक मुकदमेबाजी से भारत बचा रह सका है। इसके अतिरिक्त भारतीय सविधान में इन विस्तृत उपबन्धों के द्वारा उन कमियों को मिटाने का प्रयत्न किया गया है जो अन्य सघात्मक सविधानों में वित्तीय उपबन्धों में पाई जाती है। यह कार्य सघ एवं राज्यों के मध्य कर आरोपण करने की शक्ति के स्पष्ट विभाजन से सम्भव हो सका है। संक्षेप में यह कहना होगा कि सम्पूर्ण वित्तीय ढाँचा सघ एवं राज्यों के पारस्परिक सहयोग की भावना पर आधारित है और यह समुचित व्यवस्था की गई है कि सघ एवं राज्यों के मध्य वित्तीय सम्पर्क सामंजस्यपूर्ण हो।

केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारों एवं सघीय शासित प्रदेशों के बजट सम्बन्धी लेन-देन

1980-81 1990-91, 1995-96 में केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों एवं केन्द्रशासित प्रदेशों में बजट सघी जो लेन-देन रहे उन्हें आर्थिक समीक्षा 1995-96 में निम्न प्रकार दर्शाया गया है—

(करोड़ रुपये में)

	1980-87	1990-91	1995-96 (बजट अनुमान)
(i) कुल परिव्यय	36,845	1,76,548	3,39,485
(क) विकास	24,426	1,05,922	1,90,398
(ख) विकास मित्र	12,419	70,626	1,49,087
(ii) बालू राजस्व	24,563	1,10,607	2,31,018
(क) कर राजस्व	19,844	87,723	1,65,435
1 आयकर व निगम कर	2,817	10,712	29,000
2 सीमा शुल्क	3,407	20,644	27,500
3 सघ उत्पाद शुल्क	6,500	24,514	42,780
4 बिक्री कर	4,018	18,228	34,706
5 अन्य	3,100	13,625	29,449
(ख) कर-मित्र राजस्व	4,719	22,884	65,583
(iii) अन्तर (i-ii) के द्वारा वित्तपोषित	12,282	65,941	1,08,467
(iv) पूंजीगत प्राप्तियों निबल (क + ख)	8,831	54,455	1,01,848
(क) आंतरिक (निबल)	7,161	50,192	96,238
(ख) विदेशी	1,670	4,263	5,610
(v) कुल बजटीय घाटा	3,451	11,486	6,619

वित्त आयोग

(Finance Commission)

सविधान के अनुसार हर पाँचवें वर्ष या राष्ट्रपति की इच्छा होने पर उससे पहले वित्त आयोग गठित किया जाना चाहिए। आयोग की रिपोर्ट तथा उस पर की गई कार्यवाही से सम्बन्धित ज्ञापन सत्तद के दोनों सदनों में रखा जाता है। सविधान के लागू होने से अब तक 11 वित्त आयोग क्रमशः 1951, 1956, 1960, 1964, 1968, 1971, 1977 1982 1987, 1992, 1997 में नियुक्त किए जा चुके हैं।

प्रथम वित्त आयोग

(First Finance Commission)

राष्ट्रपति ने 22 नवम्बर 1951 को श्री के. सी. नियोगी की अध्यक्षता में प्रथम वित्त आयोग नियुक्त किया जिसकी रिपोर्ट सरकार द्वारा जनवरी 1953 में लोकसभा के सम्मुख पेश की गई। लोकसभा ने आयोग की सभी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। आयोग द्वारा अपनी सिफारिशें तीन सिद्धान्तों पर की गई—

(क) सघ और राज्यों के बीच साधनों का वितरण ऐसा हो कि सघीय सरकार रक्षा आर्थिक विकास और अन्य कार्यों को सफलतापूर्वक चला सके

(ख) साधनों के वितरण और अनुदानों के निर्धारण में सभी राज्यों के लिए समान सिद्धान्त अपनाए जाएँ एवं

(ग) साधन वितरण की योजना का उद्देश्य विभिन्न राज्यों के बीच विद्यमान असमानताओं को दूर करना हो।

आयोग की मुख्य सिफारिशें ये थीं—

आय-कर की प्राप्ति का विवरण—आय कर से प्राप्त होने वाली शुद्ध आय में राज्यों का भाग 50 से बढ़ाकर 55 प्रतिशत कर दिया जाए। आय-कर की विभाज्य धनराशि का 80% भाग राज्य सरकारों में जनसंख्या के आधार पर और शेष 20 प्रतिशत भाग आय-कर में सापेक्षिक संग्रहो (Relative Collections) के आधार पर राज्यों में वितरित किया जाए।

केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों का वितरण—आयोग ने तीन उत्पादन शुल्कों—तम्बाकू तथा उससे निर्मित पदार्थों दियासलाई और वनस्पति से प्राप्त होने वाली आय का 40 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर बाँटने की सिफारिश की। राज्यों में इन वस्तुओं के उपयोग सम्बन्धी आँकड़े इकट्ठे किए जाएँ ताकि वित्त आयोग उपयोग के आधार पर उत्पादन शुल्कों का वितरण कर सके।

जूट निर्यात कर के बदले में सहायक अनुदान—आयोग ने पश्चिमी बंगाल बिहार असम और उड़ीसा को जूट निर्यात-कर के स्थान पर वार्षिक सहायता अनुदान देने की सिफारिश की। इन चारों प्रान्तों के लिए अनुदान की राशि क्रमशः 150 75, 75 और 15 लाख रुपये प्रस्तावित की गई।

राज्यों को आर्थिक सहायता—आयोग ने असम मैसूर उड़ीसा पश्चिमी बंगाल पूर्वी पंजाब सौराष्ट्र और द्रावणकोर कोथीन राज्यों को विशेष अनुदान की सिफारिश की। इन्हें क्रमशः 100 40 75, 80, 25, 40 और 45 लाख रुपये की आर्थिक सहायता देने का सुझाव दिया गया। विभिन्न राज्यों को आर्थिक सहायता देने में आयोग ने कई मध्यम को ध्यान में रखा जैसे—राज्यों की बजट सम्बन्धी आवश्यकताएँ सामाजिक सेवाओं का स्तर राज्य के सामने सम्पूर्ण देश से सम्बन्धित कोई विशेष उत्तरदायित्व राज्यों की तुलनात्मक आर्थिक स्थिति आदि। अपनी सिफारिशें करते समय वित्त आयोग ने न्याय-भावना का पूरा परिचय दिया।

प्रारम्भिक शिक्षा अनुदान—शिक्षा की दृष्टि से पिछड़े हुए राज्यों (बिहार हैदराबाद मध्य प्रदेश राजस्थान उड़ीसा पंजाब मध्य भारत एवं पेश्वा) को प्रारम्भिक शिक्षा के विस्तार के लिए विशेष अनुदान देने की सिफारिश की गई। यह कहा गया कि आर्थिक सहायता चार वर्ष तक बढ़ती हुई मात्रा में मिलनी चाहिए। इन सभी राज्यों को 1953-54, 1954-55 1955-56 1956-57 में क्रमशः 150 2 2 50 एवं 3 करोड़ रुपये देने का सुझाव दिया गया।

अन्य सिफारिशें—प्रथम वित्त आयोग ने कुछ और सिफारिशें कीं—(i) राज्यों की आर्थिक व्यवस्था का निरन्तर अध्ययन करने के लिए संस्था स्थापित की जाए (ii) आय कर के मौजूदा आँकड़ों में सुधार किया जाए एवं (iii) केन्द्र से आर्थिक सहायता माने वाले राज्यों की जाँच की जाए कि वे आत्मनिर्भर होने का प्रयत्न कर रहे हैं या नहीं।

प्रथम आयोग ने इस पर विशेष बल दिया कि राज्यों की उन्नति एक सुदृढ़ और आर्थिक दृष्टि से सम्पूर्ण केन्द्रीय सरकार पर आधारित होनी चाहिए। आयोग ने अपनी सिफारिशों ऐसे समय दीं जब राज्यों की आवश्यकताएँ उनके राजस्व स्रोतों के अनुपात से अधिक बढ़ रही थीं। आयोग ने यद्यपि न्याय भावना से काम लिया परन्तु उसकी सिफारिशों की व्यापक अलोचना की गई क्योंकि राज्यों ने अपने हितों को सामने रखकर उन सिफारिशों को आँका। सरकार द्वारा आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करने के फलस्वरूप राज्यों को मिलने वाले केन्द्रीय अंशदान में 21 करोड़ रुपये की वृद्धि हुई। यह वृद्धि अंशतः आय-कर के भाग और अंशतः अनुदानों द्वारा हुई।

द्वितीय वित्त आयोग

(The Second Finance Commission)

राष्ट्रपति ने जून 1956 में श्री सन्धानम् की अध्यक्षता में द्वितीय वित्त आयोग की नियुक्ति की जिसने नवम्बर 1956 में अपनी अन्तरिम रिपोर्ट और सितम्बर 1957 में अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की। सरकार द्वारा रिपोर्ट पर लिए गए निर्णय 1957-58 के वित्तीय वर्ष से लागू कर दिए गए। आयोग ने अपनी सिफारिशें करते समय इन बातों का विशेष रूप से ध्यान रखा—

(क) राज्यों को आय के इतने साधन उपलब्ध हो जाएँ कि वे अपने सामान्य खर्चों को पूरा कर सकें तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजना से सम्बन्धित व्यय निभा सकें तथा

(ख) राज्यों की आधारभूत और विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं पर एक साथ विचार किया गया क्योंकि पंचवर्षीय योजनाओं का वित्तीय पहलू दोनों सरकारों (केन्द्र एवं राज्य सरकारों) का प्रमुख अंग बन चुका था।

आय कर का वितरण—आयोग ने सुझाव दिया कि आय-कर की शुद्ध आय में से राज्यों को मिलने वाला भाग 55 प्रतिशत से बढ़ाकर 60 प्रतिशत कर दिया जाए। वितरण के आधार में कहा गया कि 10 प्रतिशत भाग राज्यों में एकत्रित की गई धनराशि के आधार पर बाँटा जाए और शेष 90 प्रतिशत भाग जनसंख्या के आधार पर। आयोग का विचार था कि वितरण का एक मात्र आधार जनसंख्या होना चाहिए किन्तु यह परिवर्तन धीरे-धीरे किया जाना चाहिए। आयोग द्वारा राज्यों को दिए जाने वाले प्रतिशत निर्धारित कर दिए गए। आय-कर आय में से 1 प्रतिशत भाग केन्द्र प्रशासित प्रदेशों को दिए जाने की सिफारिश की गई। वित्त आयोग ने पश्चिमी बंगाल और पुर्नबई का यह प्रस्ताव नहीं माना कि आय-कर की आय का वितरण राज्यों में एकत्रित की गई राशि के आधार पर किया जाय। आयोग का तर्क था कि भारत में अन्तर्जाली व्यापार पर कोई प्रतिबन्ध न होने से व्यापारिक आय सम्पूर्ण देश की परिस्थितियों से उत्पन्न होती है अतः इन आय पर लगा कर सारे देश की आय होना चाहिए किसी क्षेत्र-विशेष या राज्य विशेष की नहीं।

केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों का वितरण—आयोग ने सुझाव दिया कि सघीय उत्पादन-शुल्कों में से अधिक भाग दिया जाना चाहिए। दियासलाई तम्बाकू तथा वनस्पति तेल के अतिरिक्त घीनी कॉफी घाय कागज और कुछ साधारण तिलहन से निकाले गये खाद्य तेलों या अन्य तेलों पर लगे सघीय उत्पादन-शुल्कों की आय को राज्य सरकारों में वितरण करने की सिफारिश की गई लेकिन साथ ही यह भी कहा गया कि इन शुल्कों से राज्य सरकारों को दिया जाने वाला हिस्सा कुल आय के 40% से कम करके 25 प्रतिशत कर दिया जाए। 15 प्रतिशत की इस कमी को उत्पादन शुल्कों की संख्या वृद्धि करके पूरा किया जाए। वितरण में आयोग ने जनसंख्या को मुख्य आधार माना। प्रथम वित्त आयोग ने प्रस्ताव किया था कि भविष्य में उपभोग को आधार बनाना अधिक उपयुक्त होगा लेकिन द्वितीय वित्त आयोग का मत था कि प्रथम उपभोग सम्बन्धी आँकड़े मिलना कठिन है और दूसरे जनसंख्या अधिक उचित आधार है क्योंकि उपभोग के आधार पर वितरण करने से नगरीकृत राज्य अधिक लाभ प्राप्त करेंगे। सघीय उत्पादन-शुल्कों के बंटवारे के लिए आयोग ने राज्यों के प्रतिशत निर्धारित कर दिए।

जूट निर्यात कर के बदले में आर्थिक सहायता—1935 के अधिनियम के अन्तर्गत जूट निर्यात-कर से होने वाली आय का एक भाग जूट उत्पादक राज्यों को दिया जाता था। नए विधान में इस प्रकार के आय-कर वितरण की व्यवस्था समाप्त कर दी गई और 1959-60 तक उन्हें विशेष आर्थिक सहायता देने की व्यवस्था की गई। इस दृष्टि से आयोग ने असम बिहार उड़ीसा और पश्चिमी बंगाल के लिए क्रमशः 75 75 31 15 और 152 69 लाख रुपये की सहायता की सिफारिश की।

आयोग की सिफारिशों मुख्यतः इस प्रकार थीं—

राज्यों की आर्थिक सहायता—आयोग ने राज्य सरकारों की अशांतक आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए उनके लिए पहले से अधिक सहायक अनुदानों की सिफारिश की। यह स्पष्ट कर दिया गया कि सहायता कि राशि द्वितीय पंचवर्षीय योजना के कारण बढ़ाई गई थी और इससे यह नहीं समझ लेना चाहिए कि ये राज्यों की स्थाई आवश्यकताएँ थीं। समस्त राज्यों को दिए जाने वाली कुल आर्थिक सहायता में प्रत्येक राज्य का अलग-अलग हिस्सा क्या होगा यह भी आयोग ने राज्य विशेष की परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए निश्चित कर दिया।

मृत्यु-कर से प्राप्त आय का विभाजन—आयोग ने मृत्यु-कर से प्राप्त आय के विभाजन के सम्बन्ध में सुझाव दिया कि—(क) कर की वास्तविक आय का 99% भाग राज्यों में बाँटा जाए और शेष 1 प्रतिशत केन्द्रीय सरकार अपने द्वारा शासित क्षेत्रों के भाग के रूप में रखे और (ख) वल सम्पत्ति पर कर की आय जनसंख्या के आधार पर और अचल सम्पत्ति से आय स्थिति के आधार पर विभाजित हो। आयोग ने प्रत्येक राज्य का प्रतिशत भाग निर्धारित कर दिया।

भारत सरकार द्वारा राज्य सरकारों को दिए गए ऋण—आयोग से कहा गया था कि वह राज्यों को दिए जाने वाले सघीय ऋणों पर अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करे। मार्च 1956 में ऋणों की कुल राशि

बद कर 900 करोड़ रुपये हो चुकी थी। ऋणों की अवधि एक वर्ष से चालीस वर्षों के बीच थी। ब्याज की दर 1 प्रतिशत से 5 प्रतिशत तक थी। इन ऋणों की विविधता और शर्तों की विविधता के कारण केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच वित्तीय सम्बन्धों में कई प्रकार की कठिनाइयों उत्पन्न हो गई थी। इन्हें दूर करने के लिए आयोग ने सभी ऋणों के एकीकरण और ब्याज तथा भुगतान की शर्तों के समीचीकरण की योजना सरकार के सम्मुख रखी। आयोग ने 15 अगस्त 1947 से 31 मार्च 1956 के मध्य दिए गए ऋणों के सम्बन्ध में बंध सिफारिशें कीं—(1) अप्रैल 1957 से राज्य केन्द्र को केवल रही धनराशियाँ लौटाए जो वे शरणार्थियों (Displaced Persons) से मूलधन और ब्याज के रूप में (उस दिन तक के पिछले बकाया सहित) वसूल करें (2) अन्य ऋणों पर 3% की दर से ब्याज लिया जाए एवं (3) ब्याज-मुक्त ऋणों के सम्बन्ध में कोई परिवर्तन न किया जाए। आयोग ने राज्यों के ऋणों के पुनर्गठन और युक्तिकरण (Rationalisation) की सिफारिश की जिससे सम्युक्त रूप में सभी राज्यों के ब्याज खर्च में लगभग 5 करोड़ रु. वार्षिक की कमी हो गई। आयोग ने सुझाव दिया कि राज्यों को नियमित रूप से ऋण न दिए जाएँ बल्कि आवश्यकता के समय कुछ धन वैसे ही सहायता के रूप में दे दिया जाए। प्रत्येक वर्ष के अन्त में सम्स्त धनराशियों को मिलाकर दो ऋणों में बाँट दिया जाए। दीर्घकालीन (Long term Loan) और मध्यकालीन (Medium term Loan)। ब्याज की दर का निर्धारण छत अथि से सभी सदीय उद्यारों की लागत का अनुमान लगा कर किया जाए।

अतिरिक्त उत्पादन-कर का विभाजन—भारत सरकार ने राज्य सरकारों से परामर्श करके यह निर्णय लिया था कि यदि राज्य सरकारें सूती वस्त्र चीनी और तम्बाकू पर विव्री-कर समात कर दें तो उनके स्थान पर भारत सरकार इन वस्तुओं पर अतिरिक्त उत्पादन-कर लगाए और उससे उत्पन्न सम्पूर्ण आय को राज्य सरकारों में वितरित कर दें। द्वितीय वित्त आयोग को इन उत्पादन करों के वितरण में अपने सुझाव देने थे। आयोग ने दो प्रकार के सुझाव दिए। तीन वस्तुओं की आय को अलग-अलग बाँटने के सम्बन्ध में और एक साथ बाँटने के सम्बन्ध में यह सिफारिश की गई कि तीनों वस्तुओं से प्राप्त उत्पादन-कर राशि में से 1 प्रतिशत तो केन्द्रीय सरकार अपने पास केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों के भाग के रूप में रख ले 1.25 प्रतिशत जम्मू-कश्मीर को मिले तथा शेष राशि राज्यों में जनसंख्या और इन वस्तुओं के उपयोग के मिले-जुले आधार पर वितरित की जाए। आयोग ने पहले तो प्रत्येक राज्य की विक्री-कर से प्राप्त होने वाली आय को मालुम किया और तब प्रत्येक राज्य का भाग निश्चित किया।

रेल किरायों पर लगे हुए कर का वितरण—रेल किरायों पर कर के सम्बन्ध में प्रत्येक राज्य के भाग का निर्धारण करते समय आयोग ने यह ध्यान में रखा कि प्रत्येक रेलवे क्षेत्र का कौनसा भाग किस राज्य में है वहाँ कौन-कौनसी लाइनें हैं और उन पर कितनी यात्रा सम्पन्न की गई है। आयोग ने पिछले तीन वर्षों की आय ज्ञात करके प्रत्येक राज्य का भाग निश्चित किया। यह सुझाव दिया गया कि रेल किरायों से प्राप्त होने वाली आय का 0.25 प्रतिशत भाग केन्द्र अपने द्वारा शासित क्षेत्रों के भाग के रूप में रखे और शेष भाग को विभिन्न राज्यों में वितरित कर दिया जाए। राज्यों को प्राप्त होने वाली आय का प्रतिशत आयोग द्वारा निर्धारित कर दिया गया।

अन्य सिफारिशें—आयोग ने कुछ और भी सिफारिशें की जैसे—(1) राज्य कुछ कोष नियमित रूप से अलग रखें ताकि प्राकृतिक आपत्तियों के समय उनकी वित्तीय स्थिति अस्त-व्यस्त न हो सके (2) राज्य हिसाब-किताब रखने का समान तरीका अपनाएँ (3) वित्त मन्त्रालय पर्याप्त आँकड़े एकत्रित करने और अन्य अनुसन्धान कार्यों के लिए उचित व्यवस्था करें ताकि भावी वित्त आयोगों को आँकड़ों से सहायता मिल सके एवं (4) सभी सम्बन्धित संस्थाएँ पर्याप्त आँकड़े एकत्रित करने की ओर विशेष ध्यान दें।

तृतीय वित्त आयोग

(The Third Finance Commission)

राष्ट्रपति ने 2 दिसम्बर 1960 को श्री ए. के. चन्दा की अध्यक्षता में तृतीय वित्त आयोग नियुक्त किया जिसने अपनी रिपोर्ट 14 दिसम्बर 1961 को प्रस्तुत कर दी जिसे मार्च 1962 में संसद में प्रस्तुत किया गया। आयोग की लगभग सभी सिफारिशें भारत सरकार द्वारा मान ली गईं। ये सिफारिशें मुख्यतः अप्रकृत प्रकार थीं—

आय-कर का वितरण—आयोग ने 1 अप्रैल 1962 से चार वर्षों की अवधि के लिए सुझाव दिया कि (क) कृषि-आय को छोड़कर अन्य आयों पर कर से प्राप्त होने वाली शुद्ध आय में से 66 66 प्रतिशत भाग राज्यों में बाँट दिया जाए और 25 प्रतिशत केन्द्र-शासित प्रदेशों के लिए रखा जाए एवं (ख) वास्तविक एकत्रित आय का 80 प्रतिशत भाग जनसंख्या के आधार पर और 20 प्रतिशत राज्य-विशेष से एकत्रित किए गए आय-कर से प्राप्त आय के आधार पर वितरित किया जाए। आयोग ने आय-कर की शुद्ध प्राप्ति के वितरण में जनसंख्या को मुख्य तत्त्व स्वीकार करते हुए कर-संग्रह के तत्त्व पर द्वितीय वित्त आयोग की अपेक्षा अधिक महत्त्व दिया क्योंकि (1) विभाज्य-कोष (Divisible Pool) से कम्पनियों द्वारा अदा किए जाने वाले आय-कर के अलग हो जाने से अब आय-कर स्थानीय स्रोत की आमदनियों में से पहले की अपेक्षा अधिक प्रतिशत से प्राप्त होता था एवं (2) औद्योगिक राज्यों को जिन्हें प्रशासनिक और सामाजिक सेवाओं पर काफी व्यय करना पड़ता है कर-प्राप्तियों का अधिक भाग मिलना चाहिए। आयोग ने विभिन्न राज्यों के प्रतिशत भाग निर्धारित किए।

केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों का वितरण—आयोग ने 35 अनुसूचित वस्तुओं पर लागू सघीय उत्पादन-शुल्कों की कुल शुद्ध आय में से 20 प्रतिशत राज्यों में वितरित करने का सुझाव दिया किन्तु तब केवल 8 वस्तुओं से प्राप्त कर-आय का भाग बाँटा जाता था। इस राशि-विभाजन के लिए राज्यों की जनसंख्या को मुख्य आधार माना गया लेकिन राज्यों की आर्थिक स्थिति विकास स्तर अनुसूचित जाति को प्रधानता और पिछड़े वर्गों के अनुपात आदि को भी ध्यान में रखा गया। राज्यों को प्राप्त होने वाले भाग का प्रतिशत निर्धारित कर दिया गया।

अतिरिक्त उत्पादन कर—तृतीय आयोग ने द्वितीय वित्त आयोग द्वारा की गई व्यवस्था में किसी परिवर्तन की सिफारिश नहीं की। चूँकि अप्रैल 1961 से रेशमी कपड़े पर बिक्री-कर के स्थान पर अतिरिक्त उत्पादन-कर लगा दिया गया था अतः राज्य सरकारों को बिक्री-कर के स्थान पर भारत सरकार द्वारा गारण्टी शुद्धा रकम 32.5 करोड़ से बढ़ाकर 32.54 करोड़ रुपये कर दी गई। तृतीय आयोग ने अतिरिक्त उत्पादन करों से प्राप्त होने वाली आयों में से 1 प्रतिशत भाग केन्द्र शासित क्षेत्रों को और 1.5% भाग जम्मू व कश्मीर को देने की सिफारिश की। राज्यों को गारण्टी शुद्धा तथा जम्मू-कश्मीर को दी गई राशि के उपरान्त शेष रकम को राज्यों में अशत उनकी सापेक्षिक जनसंख्या और अशत 1957-58 में उनकी बिक्री-करों से होने वाली आय के आधार पर वितरित करने का सुझाव दिया गया। शेष आय के विभाजन के लिए राज्यों का अलग-अलग प्रतिशत निर्धारित कर दिया गया।

आस्ति-कर (Estate Duties)—आयोग ने आस्ति-कर के वितरण के सम्बन्ध में कोई नवीन सुझाव नहीं दिया। द्वितीय आयोग की मान्यताओं को यथावत रखा गया लेकिन 1961 की जनगणना की जनसंख्या के आधार पर प्रत्येक राज्य को मिलने वाले अंश के प्रतिशत को सशोधित कर दिया गया।

रेल भाड़ा-कर के स्थान पर अनुदान—1 अप्रैल 1961 से पाँच वर्षों की अवधि (1961-66) के लिए प्रतिवर्ष 12.5 करोड़ रुपये राज्यों में वितरित करने की सिफारिश की गई। राज्यों का प्रतिशत निर्धारित कर दिया गया।

आर्थिक सहायता—आयोग ने महाराष्ट्र को छोड़कर अन्य समस्त राज्यों को 1 अप्रैल 1962 से 4 वर्षों के लिए प्रतिवर्ष 110.25 करोड़ रुपये का आर्थिक अनुदान देने का सुझाव दिया जिसमें से 52 करोड़ रुपये राज्य के बजट घाटों को पूरा करने के लिए और 58.25 करोड़ रुपये राज्यों की योजना सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए रखे गये। 10 राज्यों (आन्ध्र प्रदेश असम बिहार गुजरात, जम्मू व कश्मीर केरल मध्य प्रदेश मैसूर उड़ीसा व राजस्थान) को सवादावाहन के साधनों की उन्नति के लिए पृथक् से अनुदान दिया गया। राज्यों को मिलने वाली आर्थिक सहायता का वार्षिक निर्धारण कर दिया गया।

अन्य सिफारिशें—आयोग ने कुछ अन्य सिफारिशें भी कीं जैसे—(1) केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच बदलती हुई आर्थिक परिस्थितियों के सन्दर्भ में एक स्वतन्त्र आयोग का गठन किया जाए जो प्रत्येक राज्य में वहाँ की कर-सम्भावनाओं पर विचार करे विभिन्न शीर्षकों के अन्तर्गत लगने वाली करों की दरों पर सुझाव दे कर की रूपरेखा पर विचार प्रस्तुत करे योजनाओं के कारण राज्यों के आय-व्यय साधनों के बीच बढ़ते हुए अन्तर के कारणों पर प्रकाश डाले तथा केन्द्र और राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों

पर यदि आवश्यक हो तो सशोधन के सुझाव दे एवं (2) वित्त आयोग के कार्यों में वृद्धि की जाए ताकि वह राज्यों की देय कुल आर्थिक सहायता को निश्चित कर सके और इतनी राशि का प्रबन्ध कर सके जो राज्यों के लिए योजना के लक्ष्यों को पूरा करने की दृष्टि से पर्याप्त हो।

तृतीय वित्त आयोग ने निम्नलिखित दो सिफारिशों को छोड़कर जिन पर आयोग के एक सदस्य ने मतभेद प्रकट किया था शेष रिपोर्ट सर्वसम्मति से पेश की थी—

(i) सन्देश वाहन के विकास के लिए कुछ राज्यों को विशेष अनुदान दिए जाएं एवं

(ii) राज्य योजनाओं में 75 प्रतिशत आय मात्र (Revenue Component) को वित्त आयोग द्वारा प्रस्तावित निक्षेपण योजना (Devolution Scheme) में शामिल किया जाए।

भारत सरकार ने आयोग के सर्वसम्मति से पेश किए गए सुझावों को और बहुमत से पेश किए गए सन्देश वाहन के साधनों के सुझावों को स्वीकार कर लिया।

तृतीय वित्त आयोग की रिपोर्ट पर मूल्यांकन किया जाए तो यह कहना होगा कि आयोग ने राज्य सरकार की बढ़ती हुई वित्तीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए उन्हें अधिक वित्तीय साधन उपलब्ध कराने का प्रयत्न किया। आयोग ने यह ध्यान रखा कि केन्द्र सरकार की आय में बहुत अधिक कमी न हो जाए। आयोग की सिफारिशों से राज्यों की आय में पहले की अपेक्षा काफी वृद्धि हुई तथा पिछड़े हुए राज्यों को विशेष सुविधाएं मिली। राज्य सरकारों के निरन्तर बढ़ते हुए बजट के घाटों की स्थिति में उचित आर्थिक सहायता का प्रावधान कर आयोग ने महत्वपूर्ण कार्य किया।

वित्त आयोग की कुछ सिफारिशों ने काफी विवाद उत्पन्न किया और कुछ राज्य उनसे सन्तुष्ट नहीं हुए। इनमें सहायक अनुदानों और यातायात के साधनों की उन्नति के लिए विशेष अनुदानों से सम्बन्धित सिफारिशों विशेष आलोचना का शिकार बनीं। यह स्पष्ट नहीं हुआ कि आयोग ने किस आधार पर बिहार और उत्तर प्रदेश को जो अपेक्षाकृत अधिक धनी और औद्योगिक राज्य नहीं हैं सहायक अनुदान देने का सुझाव दिया। आयोग ने यह प्रभावपूर्ण दलील नहीं दी कि राज्य की योजनाओं के 75 प्रतिशत राजस्व भाग की पूर्ति के लिए सघ सरकार के अनुदान क्यों दिए जाएं।

चतुर्थ वित्त आयोग

(The Fourth Finance Commission)

भारत के राष्ट्रपति ने 5 मई 1964 को एक आदेश जारी करके चतुर्थ वित्त आयोग की नियुक्ति की जिसके अध्यक्ष डॉ पी वी राजामन्नार (P V Rajamannar) थे तथा सर्वश्री मोहनलाल गौतम (उत्तर प्रदेश सरकार के भूतपूर्व मन्त्री) डा जी कर्बे (रिजर्व बैंक के भूतपूर्व डिप्टी गवर्नर) मामातोष दत्ता (संचालक सार्वजनिक निर्देशन परिषद्, बंगाल) एवं पी सी मेथ्यू (सदस्य सचिव) को सदस्यों के रूप में नियुक्त किया गया।

आयोग के विषय—सविधान के अनुच्छेद 280 भाग 3 के खण्ड (अ) तथा (ब) में दिये गये विषयों के अतिरिक्त वित्त आयोग ने निम्नलिखित विषयों पर सिफारिश करने के लिए कहा गया—

1 आय कर और केन्द्रीय उत्पादन करों से प्राप्त शुद्ध प्राप्तियों को केन्द्र एवं राज्यों में वितरित करने तथा राज्य के हिस्से निर्धारित करने के लिए सिद्धान्तों का निर्धारण।

2 राज्यों को प्राप्त होने वाली आर्थिक सहायता को निर्धारित करने वाले सिद्धान्तों का निर्माण।

3 सविधान के अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत जिन राज्यों को सहायता अनुदान दिए जाने हैं उनको इनका भुगतान किस प्रकार किया जाए।

4 सविधान के अनुच्छेद 269 के अनुसार कृषि भूमि को छोड़कर अन्य प्रकार की सम्पत्ति पर जो सम्पदा कर लगाया जाता है उसका राज्य के बीच वितरण के सिद्धान्त में कोई परिवर्तन करने की आवश्यकता है अथवा नहीं।

5 रेल किराये पर करों से प्राप्त आय की राज्यों के बीच वितरण से सम्बन्धित सिद्धान्तों में कोई परिवर्तन करने की आवश्यकता है या नहीं।

6 सूती वस्त्र रेयन नकली रेशम का कपड़ा ऊनी कपड़ा चीनी तम्बाकू व उससे निर्मित वस्तुओं (जिसमें पहले राज्य सरकारों बिक्री कर लगाती थीं) पर अतिरिक्त उत्पादन कर से प्राप्त होने

वाली शुद्ध आय को राज्यों में वितरित करने के सिद्धान्तों पर विचार करना और यदि आवश्यक हो तो उसमें परिवर्तन करने के सुझाव देना।

7 उन वस्तुओं में उत्पादन, उपभोग और निर्यात (जिन पर लगने वाले उत्पादन-करों की आय का बँटवारा राज्यों में किया जाता है) पर राज्य के बिक्री-करों एवं केन्द्रीय सरकार के सामूहिक कर-भार के प्रभाव का अध्ययन करना।

चतुर्थ आयोग की सिफारिशें—आयोग ने अपनी रिपोर्ट अगस्त 1965 में प्रस्तुत कर दी। आयोग की सिफारिशें जो आगामी 5 वर्षों के लिए दी गईं 1 अप्रैल 1966 से लागू की गईं। आयोग के मुख्य सुझाव इस प्रकार थे—

1. **आय-कर (Income Tax)**—आयोग ने कहा कि अभी तक राज्यों को आय-कर से प्राप्त होने वाले राजस्व का (जिसमें नगर-कर शामिल नहीं है) 66.66 प्रतिशत भाग बाँटा जाता है और राज्य के हिस्से का हिसाब लगते हुए १0 प्रतिशत भाग उस राज्य की जनसंख्या के हिसाब से है और 20 प्रतिशत उसके आय कर के एकत्रण के हिसाब से निकाला जाता है किन्तु अब राज्यों का हिस्सा 66.66 प्रतिशत से बढ़ाकर 75 प्रतिशत कर दिया जाए। केन्द्र शासित राज्यों को 3.5 प्रतिशत भाग दिए जाने की सिफारिश की गई। आयोग ने कहा कि राज्यों का अनुपात पिछले 3 वर्ष (जो 1963-64 को समाप्त हुए) के अनुसार होगा।

2. **संघीय उत्पादन-कर (Union Excise Duties)**—आयोग ने सुझाव दिया कि उन सब उत्पादन करों को जो हाल में लगाए गए हैं और जो आगामी 5 वर्षों में लगाए जाएँगे से प्राप्त आय को केन्द्र और राज्य दोनों में बाँटा जाना चाहिए। तृतीय वित्त आयोग की भौतिक निश्चित वस्तुओं पर लगी शुद्ध संघीय उत्पादन करों की आय का 20 प्रतिशत भारत के संघित कोष में से राज्यों को बाँटे जाने की सिफारिश की गई। इस बँटवारे का आधार मुख्यतः जनसंख्या को रखा जाता था किन्तु चतुर्थ आयोग ने राज्यों की आर्थिक स्थिति और सामाजिक दुरुपयोगिता को ध्यान में रखा। आयोग ने सुझाव दिया कि संघीय उत्पादन करों की आय का 80 प्रतिशत भाग जनसंख्या के आधार पर बाँटा जाए और 20 प्रतिशत भाग राज्यों की आर्थिक दुर्बलता के आधार पर वितरित हो।

3. **अतिरिक्त उत्पादन-कर (Additional Duties of Excise)**—आयोग ने शुद्ध प्राप्ति में सघ क्षेत्रों का 1 प्रतिशत और जम्मू व कश्मीर का 1.5 प्रतिशत भाग निश्चित किया जैसा कि तीसरे आयोग का सुझाव था। तीसरे आयोग द्वारा प्रस्तावित विभिन्न राज्यों को दिए जाने वाली राशि को स्वीकार किया गया और शेष राशि के वितरण के सम्बन्ध में सुझाव दिया गया कि इसका वितरण प्रत्येक राज्य में वसूल की गई बिक्री-कर की आय और राशी राज्यों में एकत्रित की गई बिक्री-कर की कुल आय (1961-62 से 1963-64 के वर्षों में) के अनुपात के आधार पर होना चाहिए। संघीय क्षेत्रों के लिए 1 प्रतिशत जम्मू और कश्मीर के लिए 1.5 प्रतिशत और नागालैण्ड के लिए 5 प्रतिशत हिस्सों को निकाल कर आयोग ने विभिन्न राज्यों के प्रतिशत निश्चित किए।

4. **सम्पदा कर या आरित-कर (Estate Duty)**—इस सम्बन्ध में आयोग का मत यह रहा कि पिछले आयोगों द्वारा दिए गए वितरण सम्बन्धी सिद्धान्तों का पालन किया जाए। आयोग का सुझाव था कि केन्द्र शासित प्रदेशों का भाग शुद्ध आय के 1 प्रतिशत से बढ़ाकर 2 प्रतिशत कर दिया जाए। जहाँ तक एक कोष की स्थापना का प्रश्न था आयोग ने यह मत प्रकट किया कि चूंकि सम्पदा-कर की शुद्ध आय में से केवल 7 करोड़ रुपये राज्यों में विभाजित किया जाना था अतः ऐसे कोष की स्थापना का कोई व्यावहारिक महत्त्व नहीं होगा।

5. **रेलवे किराये में लगे हुए कर का वितरण (Grants in Lieu)**—चतुर्थ वित्त आयोग ने तृतीय आयोग द्वारा निर्धारित नीति को अपनाया। आयोग ने निश्चित किया कि 1 अप्रैल 1966 से 5 वर्षों की अवधि के लिए प्रति वर्ष 12.5 करोड़ रुपये प्रति राज्य 1 प्रतिशत के आधार पर बाँटा जाए।

6. **आर्थिक सहायता (Grants-in-Aid)**—राष्ट्रपति ने पित्त आयोग को सहायता अनुदानों के वितरण के प्रश्न पर सिफारिशें करने को कहा था। चौथे वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में लिखा पिछले वित्त आयोगों ने सहायता अनुदानों में जो सिद्धान्त निर्धारित किए थे वे सन्तोषप्रद हैं किन्तु इससे सहमत होना कठिन है कि योजना अनुदानों और विशेष उद्देश्यों के लिए दिए जाने वाले अनुदानों को सम्मिलित

किया जाए। इसका कारण बताते हुए चौथे आयोग ने लिखा कि सहायता अनुदानों को निश्चित करने और राज्य को इसको देने के लिए राष्ट्रपति ने आयोग को यह स्पष्ट बता दिया था कि आयोग को सहायता अनुदान निश्चित करते समय कुछ विशेष बिन्दुओं को ध्यान में रखना होगा जैसे—राज्यों को अपनी ऋण व्यवस्था के ऊपर कितना व्यय करना पड़ रहा है और राज्यों के प्रशासन व्यय में कार्यकुशलता बनाए रखने के साथ बचत लाने की कहां तक सम्भावना है एवं सम्पदा कर की आय के एक भाग से एक कोष का निर्माण करना आदि।

चतुर्थ आयोग ने इस सब बातों को ध्यान में रखते हुए राज्यों को सहायता अनुदान दिए जाने के सम्बन्ध में सिफारिशें कीं। आयोग ने विभिन्न राज्यों की पिछली आय और व्यय को ध्यान में रखते हुए भविष्य में प्राप्त होने वाली आय और व्यय (योजना कार्यों पर होने वाले व्यय के अतिरिक्त) का अनुमान लगाया।

आयोग का अनुमान था कि 6 राज्यों (बिहार गुजरात महाराष्ट्र पंजाब उत्तरप्रदेश व पश्चिमी बंगाल) को केन्द्र करो से इतनी राशि प्राप्त हो जाएगी कि उनके पास भावी 5 वर्षों में अग्रिम आधिक्य रहेगा। अतः उन्हें कोई अनुदान देने की आवश्यकता नहीं होगी।

7 सघीय उत्पादन कर व बिक्री कर के बीच सम्बन्ध (Co-ordination between Sales Taxes and Union Excise Duties)—सरकार द्वारा आयोग को बिक्री एवं उत्पादन करों में सम्बन्ध स्थापित करने के सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट देने का आदेश दिया गया था किन्तु उचित आकड़ों के अभाव में आयोग इस विषय में अपना मत प्रकट करने में असफल रहा।

चतुर्थ आयोग की रिपोर्ट का मूल्यांकन

पिछले विरा आयोग की भांति चतुर्थ आयोग ने केन्द्रीय और राज्य सरकारों के वित्तीय सम्बन्धों के क्षेत्र में बड़ा महत्वपूर्ण कार्य किया है। चतुर्थ आयोग की सिफारिशें कुछ दृष्टियों से अपना विशेष महत्त्व रखती हैं। राज्यों की बढ़ती हुई जिम्मेदारियों और भावी योजनाओं पर होने वाले व्ययों को ध्यान में रखते हुए चतुर्थ आयोग ने कुछ और राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों का विशेष सावधानी से सिंहावलोकन किया है और उसका सुझाव निःसन्देह महत्वपूर्ण है। नवीन परिस्थितियों में आयोग का यह सुझाव एकदम उचित है कि सघीय करों में से राज्यों को देय हिस्से में सहायक अनुदान के रूप में दी जाने वाली धनराशि की मात्रा पहले की अपेक्षा बढ़ाई जाए और आय कर में से राज्यों को प्राप्त होने वाले प्रतिशत को 66.66 से 75 किया जाए। राज्यों के वृद्धिमान व्ययों और उत्तरदायित्वों को समुचित महत्त्व देते हुए आयोग ने यह सिफारिश की कि उत्पादन करों से प्राप्त वर्तमान धनराशि में उन सब वस्तुओं से प्राप्त धनराशि को सम्मिलित किया जाए जिन पर आगामी 5 वर्षों में उत्पादन कर लगेंगे। प्रथम और तृतीय आयोग के इस सूत्र को कि राज्यों में आय कर का 80 प्रतिशत भाग जनसंख्या व 20 प्रतिशत सगृह के छोड़ के आधार पर बाँटा जाए पुनः लागू करके चौथे आयोग ने राज्यों का बड़ा उपकार किया है। इससे उन राज्यों को जिनका औद्योगीकरण हो चुका है आवश्यकतानुसार लाभ पहुँचेगा।

निष्कर्ष रूप में चतुर्थ आयोग की सिफारिशें बड़ी उपयोगी और महत्वपूर्ण हैं। सरकार ने आयोग की सिफारिशों को 1970-71 तक के लिए स्वीकार किया।

पॉंचवें वित्त आयोग

(The Fifth Finance Commission)

1 मार्च 1968 को गठित पॉंचवें वित्त आयोग¹ ने 31 जुलाई 1969 को अपनी अन्तिम रिपोर्ट पेश की। आयोग की अन्तिम रिपोर्ट में निम्नांकित सिफारिशों की गई—

आय कर

चौथे वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार पॉंचवें वित्त आयोग ने राज्यों का हिस्सा 75 प्रतिशत ही रखा किन्तु पॉंच वर्षों की अवधि में हस्तान्तरित की जाने वाली रकमों की वार्षिक रकम पहले की

¹ इस आयोग के अध्यक्ष श्री महावीर प्रसाद त्वाणी थे। आयोग के अन्य चार सदस्य थे—श्री पी. स्वामीनाथन श्री एम. रोषावतराणी श्री डी. टी. लक्ष्मणाय्य तथा श्री एल. गिदयानी।

अपेक्षा बहुत बढ़ गई, क्योंकि अग्रिम कर-संग्रह की राशि, कर-संग्रह वर्ष की विभाज्य रकम में शामिल करती गई। आयोग ने राज्यों का हिस्सा 90 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और 10 प्रतिशत कर-निर्धारण सम्बन्धी ऑफ़डो के आधार पर वितरित करने की सिफारिश की। आयोग ने सघीय राज्य क्षेत्रों से प्राप्त होने वाले हिस्से की रकम 2.6 प्रतिशत निर्धारित की।

केन्द्रीय उत्पादन शुल्क

पॉचवें वित्त आयोग ने केन्द्रीय उत्पादन शुल्क के वितरण के सम्बन्ध में निम्न सिफारिशें कीं—

1. 1969-70 से 1973-74 के पाँच वर्षों में सभी वस्तुओं पर लगने वाले बुनियादी उत्पादन शुल्कों से प्राप्त होने वाली शुद्ध रकमों का 20 प्रतिशत राज्यों को देय होगा, लेकिन अन्तिम दो वर्षों के लिए 1972-73 और 1973-74 के लिए यह सिफारिश की गई कि विशेष बुनियादी शुल्कों से प्राप्त होने वाली उन रकमों में राज्य का हिस्सा होगा, जिन्हें अब तक विभाज्य कोष में अलग रखा जाता था।

2. राज्यों के हिस्से के 80 प्रतिशत भाग का वितरण जनसंख्या के आधार पर और 20 प्रतिशत भाग का वितरण सामाजिक और आर्थिक पिछड़ेपन के आधार पर करने का सिद्धान्त बनाए रखा गया लेकिन पिछड़ेपन के आधार पर नियत की जाने वाली 20 प्रतिशत रकम का दो-तिहाई भाग उनकी प्रति व्यक्ति आय के अन्तर वाले अनुपात से दिया जाएगा। शेष एक-तिहाई भाग सभी राज्यों में पिछड़ेपन के एकीकृत सूचकांक के आधार पर बाँटा जाएगा।

बिक्री-कर के बदले अतिरिक्त उत्पादन शुल्क

बिक्री-कर के बदले में उत्पादन शुल्क के सम्बन्ध में पॉचवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया कि राज्य सरकारों के साथ विचार-विमर्श करके वर्तमान व्यवस्था में उचित संशोधन किया जाना चाहिए। जब तक वर्तमान व्यवस्था जारी रहे, शुल्कों की दरे यथासम्भव मूल्यानुसार रखी जाएँ और समय-समय पर उन्हें संशोधित किया जाए ताकि प्रचलित मूल्यों और वस्तुओं पर राज्यों द्वारा लगाए जाने वाले बिक्री-कर के सामान्य स्तर का ध्यान रखते हुए उचित कर-भाग बनाए रखा जा सके। आयोग ने, अन्तिम निर्णय होने तक, अतिरिक्त उत्पादन शुल्कों से प्राप्त होने वाली शुद्ध रकमों का वितरण की जाने की सिफारिश की कि—(i) जम्मू और कश्मीर, नागालैण्ड तथा सपीय राज्य क्षेत्रों का हिस्सा क्रमशः 0.83 प्रतिशत, 0.09 प्रतिशत और 2.05 प्रतिशत, (ii) शेष 97.03 प्रतिशत अन्य राज्यों में। आयोग ने यह भी सिफारिश की कि गारण्टी शुद्ध रकमों की अदायगी करने के बाद शेष रकम में से 50 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर तथा 50 प्रतिशत 1965-66 से 1967-68 तक की अवधि में संग्रह किए गए बिक्री-कर (केन्द्रीय बिक्री-कर को छोड़कर) के आधार पर बाँटी जाए।

सहायक अनुदान

आयोग ने अपनी अन्तरिम रिपोर्ट में 13 राज्यों को वर्ष 1969-70 में 176.81 करोड़ रुपये के सौविधानिक अनुदान दिये जाने की सिफारिश की थी। आयोग ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट देते समय यह महसूस किया कि राज्यों के व्यय में तेजी से होने वाली वृद्धि और उनके पूर्वानुमानों में दिखाए गए बजट सम्बन्धी घाटों की बड़ी रकमों को ध्यान में रखते हुए, अनुदान देने के प्रश्न पर विचार करते समय बजट आवश्यकताओं पर जोर देने के स्थान पर राज्यों की व्यापक वित्तीय आवश्यकताओं पर जोर दिया जाए। तदनुसार, आयोग ने राज्यों के पूर्वानुमानों के समान आधार पर मूल्यांकन किया और बकाया करों के संग्रह, ब्याज की वसूलियों राज्यों के उद्यमों के संचालन गहँगाई भत्ते के लिए व्यवस्था और ग्रामीण विद्युतीकरण के लिए राज-सहायता, दैवी विपत्तियों के सम्बन्ध में राहत सम्बन्धी व्यय को पूरा करने के लिए राज्यों की आवश्यकता अन्य तुलनीय राज्यों के मुकाबले व्यय के स्तर केन्द्र से प्राप्त ऋणों पर ब्याज की अदायगियों और ऋण-शोधन आदि के लिए व्यवस्था आदि कई प्रकार के मापदण्ड अपनाए।

अतिरिक्त राजस्व की गुंजाइश

समाचार-पत्रों के विज्ञापनों पर कर को छोड़कर, आयोग को सविधान के अनुच्छेद 269 में गिनाए गए करों और शुल्कों से जो इस समय नहीं लगाए जा रहे हैं, वर्तमान परिस्थितियों में राजस्व प्राप्त करने की गुंजाइश में आयोग ने कई सुझाव दिए। इनमें कृषि क्षेत्र, सिंचाई योजनाओं, बिजली प्रायोजनाओं, कर और ब्याज सम्बन्धी वसूलियों आदि से राजस्व प्राप्त करने के सुझाव शामिल हैं। आयोग की सिफारिशों की ओर राज्य सरकारों का ध्यान आकर्षित किया गया।

रिपोर्ट का मूल्यांकन

पॉंचवें वित्त आयोग की रिपोर्ट का स्वागत हुआ। आयोग ने अनेक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन सुझाए। यह प्रस्ताव स्वागत योग्य था कि आसि-कर के बाँटे जा सकने वाले भाग के विभाजन में इस तत्त्व को लागू किया गया है कि प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय आय के सन्दर्भ में राज्य की प्रति व्यक्ति आय कितनी है। इससे निर्धन राज्यों को अतिरिक्त सहायता प्राप्त हुई। अतिरिक्त उत्पादन शुल्कों के सम्बन्ध में आयोग राज्यों के इस आग्रह को मान गया है कि उत्पादन कर के स्थान पर राज्यों को पुन बित्री-कर लगाने का अधिकार दे दिया जाए। आयोग का यह मत तर्कसंगत था कि वर्तमान व्यवस्थाओं के अन्तर्गत राज्य सरकारों को जो साधन उपलब्ध हैं उनके गहन विद्योहन की आवश्यकता है।

छठे वित्त आयोग की रिपोर्ट का सारा

(Summary of the Report of the Sixth Finance Commission)

छठे वित्त आयोग की स्थापना जून, 1972 में की गई थी। इस आयोग को राज्यों के गैर-योजना पूर्णीकृत अन्तर के प्रश्न पर विचार और उनकी श्रृणगत स्थिति की समीक्षा करने को कहा गया। आयोग ने 28 अक्टूबर 1973 को अपनी रिपोर्ट पेश की। सरकार ने आयोग की सभी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। आयोग की सिफारिशों के अनुसार आय के क्षेत्र में राज्यों का हिस्सा 75 प्रतिशत से बढ़ाकर 80 प्रतिशत कर दिया गया। आयोग ने बुनियादी उत्पादन शुल्क को बाँटने की पद्धति में परिवर्तन की कोई सिफारिश नहीं की। केन्द्र सरकार के उपसर्गी उत्पाद शुल्क में 1976-77 से राज्यों का हिस्सा बुनियादी उत्पादन शुल्क की तरह शुद्ध आय का 20 प्रतिशत रहा। राज्यों को दिये जाने वाले अनुदान में वृद्धि की गई। आयोग की सिफारिश थी कि 1973-74 की समाप्ति पर बकाया केन्द्रीय श्रृण की अधिकांश श्रेणियों में अदायगी की शर्तों को उदार बनाया जाए। राहत कार्यों में होने वाले व्यय के लिए कोई राष्ट्रीय निधि बनाने का सुझाव आयोग ने नहीं दिया।

छठे आयोग की रिपोर्ट से सर्वाधिक धन उत्तर प्रदेश को प्राप्त हुआ। इस आयोग ने राज्यों के दावों को अधिकाधिक सहानुभूति से देखा और उनकी न्यायोचित माँगों को स्वीकार करके केन्द्र सरकार पर भार बढा दिया। इस आयोग की मुख्य सिफारिशों की व्याख्या नीचे की जा रही है—

निगम कर का प्रश्न (Question of Corporation Tax)

राज्यों की ओर से यह तीव्र माँग थी कि आय-कर के विभाज्य कोष में निगम कर की आय को सम्मिलित किया जाना चाहिए जिसे कि 1959 में अलग कर दिया गया था क्योंकि आय-कर प्राप्त होने वाली आय में वृद्धि की दर निगम-कर से प्राप्त होने वाली आय में वृद्धि से बहुत कम है। वित्त आयोग ने राज्यों की इस न्यायोचित माँग को स्वीकार कर लिया और सरकार को सलाह दी कि यह राष्ट्रीय विकास परिषद् के सम्मुख इस मामले को पेश करे।

आय कर विभाजन (Income Tax Distribution)

जैसा कि विदित है कि चौथे वित्त आयोग ने कुल आय-कर का 75% भाग राज्यों के लिए निर्धारित किया था और पाँचवें वित्त आयोग ने राज्यों के प्रबल दबाव के बावजूद इसमें कोई परिवर्तन स्वीकार नहीं किया। छठे वित्त आयोग के सम्मुख राज्यों ने कहा था कि आय कर से प्राप्त सम्पूर्ण राशि राज्यों के मध्य बाँट दी जानी चाहिए परन्तु इसे आयोग ने पूर्णतः स्वीकार नहीं किया। इसके विपरीत उसने आय-कर में राज्यों का भाग 75 प्रतिशत से बढ़ाकर 80 प्रतिशत अवश्य कर दिया। आय-कर की आय में से (i) 179 प्रतिशत केन्द्र शासित प्रदेशों के लिए (ii) 80 प्रतिशत राज्यों के लिए तथा (iii) शेष केन्द्र के लिए निर्धारित किया गया। राज्यों के इन प्रतिशतों को तय करते समय इस आयोग ने वही नीति और नियम प्रयुक्त किए हैं जिन्हें पाँचवें वित्त आयोग ने बनाए थे।

केन्द्रीय उत्पादन-कर का आवंटन (Allocation of Central Excise Duties)

पिछले आयोग ने धीरे-धीरे केन्द्रीय उत्पादन-शुल्क में राज्यों को दिया जाने वाला प्रतिशत घटा दिया अतः राज्यों की माँग थी कि सभी आधारभूत विशेष उत्पादन-वस्तुओं को आवंटित कोष में रखा जाए तथा राज्यों का विभाज्य कोष से भाग 20% से बढ़ाकर कम से कम 33.33% कर दिया जाए। आयोग ने इस दावे में कोई परिवर्तन नहीं किया और राज्यों की माँग अस्वीकृत कर दी लेकिन इसमें आय के

वितरण के आधार में परिवर्तन किया जिससे राज्यों का पिछड़ापन दूर किया जा सके। विशेष उत्पादन-करो को विभाज्य कोष में सम्मिलित कर लिया गया। राज्यों के भाग का 25% पिछड़ेपन के आधार पर आवंटित किया गया शेष 75% जनसंख्या के आधार पर बाँटा गया।

अतिरिक्त उत्पादन-करो का आवंटन (Allocation of Additional Excise Duties)

राज्य स्तर पर बिक्री-कर के स्थान पर 1957 से कुछ चयनित वस्तुओं पर केन्द्र उत्पादन-कर लगाता था। यह राशि आयोग द्वारा निर्धारित आधार पर राज्यों में बाँटी जाती थी। इस राशि के आवंटन को लेकर पाँचवें आयोग के निर्णय पर कई राज्यों ने अप्रमत्तता व्यक्त की थी क्योंकि उनका मत था कि केन्द्र सरकार अतिरिक्त उत्पादन करो की दर को स्थिर रखे हुए है और केवल केन्द्रीय उत्पादन शुल्को की दरों में ही वृद्धि कर रही है। वस्त्र (Textile) शक्कर और तम्बाकू पर जहाँ उत्पादन शुल्क में 1958-59 से 1967-68 के मध्य 70% वृद्धि की गई थी वहीं इन पर लगे अतिरिक्त उत्पादन शुल्को में वृद्धि सिर्फ 45% की थी अतः छठे वित्त आयोग ने मत व्यक्त किया कि अतिरिक्त उत्पादन-करो के स्थान पर राज्यों को पुनः बिक्री-कर लगाने का अधिकार दे दिया जाए। आयोग ने केन्द्र सरकार को सलाह दी कि वह इस सम्बन्ध में यथासम्भव शीघ्र राज्य सरकारों से विचार-विमर्श करे और तब इस प्रश्न पर पुनः निर्णय ले कि इन अतिरिक्त उत्पादन-करो को जारी रखना उचित है अथवा नहीं।

जब तक वर्तमान व्यवस्था चलती रहे वित्त आयोग ने राशि आवंटन के आधार में परिवर्तन कर दिए। कुल वितरण का 70% जनसंख्या के आधार पर वितरित करने का निश्चय किया गया।

रेलवे खाते का अनुदान (Grants on Railway Account)

इस मद के नाम पर राज्य सरकारों को वित्त आयोग अनुदान देता है। चौथे वित्त आयोग ने इस मद पर राज्यों को 1650 करोड़ रुपये का अनुदान उपलब्ध करवाया। पाँचवें आयोग ने यह राशि बढ़ाकर 50 करोड़ रुपये कर दी। छठे आयोग ने इस मद पर सिर्फ 1625 करोड़ रुपये की राशि रखी जो 1972-73 के कर-संग्रहण का आधे से कम थी और यह राशि 1976-77 के सम्भावित कर-संग्रहण (5558 करोड़ रुपये) से बहुत कम थी।

अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत अनुदान (Grants in aid under Article 275)

सविधान के अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत अनुदान का निर्धारण करना वित्त आयोगों का एक महत्वपूर्ण काम रहा है। पाँचवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित ढाँचे में कुछ राज्यों जैसे—बिहार, गुजरात, हरियाणा, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब और उत्तर प्रदेश को कोई अनुदान प्राप्त नहीं हुआ था क्योंकि उनके बजट आधिक्य बजट थे। आयोग ने छठे के बजट वाले राज्यों को 63785 करोड़ रुपये के अनुदान दिये थे। अनुदान न पाने वाले राज्यों में काफी असन्तोष फैला और उन्होंने इसे नित्यव्ययता और अधिक साधन संग्रहण का दण्ड माना। छठे वित्त आयोग ने इस कमी को दूर करने का प्रयास किया।

छठे आयोग का कार्य क्षेत्र अधिक विस्तृत था। कई नए विषय विचारार्थ सौंपे गये जो पिछले आयोगों के विचार-विमर्श के बाहर थे। इस आयोग से कहा गया कि वह 1974-75 से 1978-79 के काल के लिए राज्यों की योजना से अलग (Non plan) पूँजीगत अन्तराल (Capital gap) के सजातीय और पूर्व आधार का निर्धारण करे। आयोग से यह आशा की गई थी कि वह राज्यों की ऋण स्थिति का अध्ययन करेगा और आवश्यक सुझाव देगा। आयोग से यह कहा गया कि वह प्राकृतिक विपत्तियों से निपटने के लिए राज्यों द्वारा किए जाने वाले व्ययों की नीति और प्रावधानों की विवेचना करे तथा एक राष्ट्रीय कोष की स्थापना की जाए जिसमें केन्द्र और राज्य सरकारें अपनी-अपनी आय से अदान करे।

राज्य सरकारों की ऋण-स्थिति (Debt Position of State Governments)

मार्च 1972 तक राज्य सरकारों का कुल ऋण-मार्ग 9568 करोड़ रु था जो मार्च 1973 में बढ़कर 10,794 करोड़ रुपये हो गया और मार्च 1974 में बढ़कर 11,673 करोड़ रुपये हो गया।

ऐसा अनुमान था कि 1972-73 में राज्यों द्वारा केन्द्र को 1103 करोड़ रुपये का भुगतान किया गया जबकि ऋण के रूप में उन्हें 1091 करोड़ रुपये प्राप्त हुए। अधिकांश राज्य अतिरिक्त साधन जुटाने

में सफल नहीं हो सके और उनकी श्रमों पर निर्भरता बढ़ती गई। छठा वित्त आयोग इसी बढ़ती हुई श्रमश्रुतता के निष्कर्ष पर पहुँचा।

अकाल राहत सहायता (Famine-Relief Grant)

छठे वित्त आयोग ने अकाल सहायता के प्रश्न पर विचार किया, किन्तु इस हेतु एक राष्ट्रीय कोष स्थापित करने के विचार को अस्वीकृत कर दिया। उसने पाँचवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान भारी अकाल राहत सहायता की सिफारिश की। वार्षिक प्रावधानों के अन्तर्गत आयोग ने 50.71 करोड़ रुपये का प्रावधान किया। सर्वाधिक अनुदान राजस्थान (10.19 करोड़ रुपये) के लिए रखा गया। बिहार के लिए 4.61 करोड़ रुपये, हरियाणा के लिए 1.4 करोड़ रुपये, हिमाचल प्रदेश के लिए 3 करोड़ रुपये, मध्य प्रदेश के लिए 3.41 करोड़ रुपये, आन्ध्र प्रदेश के लिए 4.31 करोड़ रुपये, महाराष्ट्र के लिए 4.17 करोड़ रुपये, पश्चिमी बंगाल के लिए 6.61 करोड़ रुपये, तमिलनाडु के लिए 1.51 करोड़ रुपये, छत्तीसगढ़ के लिए 3.58 करोड़ रुपये और कर्नाटक के लिए 1.91 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई।

निष्कर्षतः छठे वित्त आयोग की रिपोर्ट ने कई क्षेत्रों में नए आयाम स्थापित किए।

सातवें वित्त आयोग की रिपोर्ट का सारांश

(Summary of the Report of the Seventh Finance Commission)

राष्ट्रपति के रूप में कार्य कर रहे उपराष्ट्रपति ने दिनांक 23 जून 1977 को सचिवालय के अनुच्छेद 280 के अनुसरण में दिए गए आदेश के द्वारा भारत के उच्चतम न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश श्री जे. एम. रैलट को अध्यक्षता में सातवें वित्त आयोग का गठन किया गया। इस आयोग के अन्य घटक सदस्य ये थे—

1. डॉ. राजकृष्ण
सदस्य, योजना आयोग, नई दिल्ली
सदस्य (अशकालिक)
2. डॉ. सी. एच. हनुमन्त राव
निदेशक, आर्थिक विकास सस्थान, दिल्ली
सदस्य (अशकालिक)
3. श्री एच. एन. रे
वित्त सचिव, भारत सरकार, नई दिल्ली
सदस्य (अशकालिक)
4. श्री बी. पी. ईश्वरन्
वित्त मन्त्रालय, आर्थिक कार्य विभाग में विशेष कार्याधिकारी नई दिल्ली।
सदस्य (सचिव)

वित्त आयोग के साथ योजना आयोग का एक सदस्य रखा गया जिससे दोनों आयोगों के बीच समन्वय रखने में सुविधा हो। सचिवालय के अनुच्छेद 260 (3) खण्ड (ख-6) और (ख) के अन्तर्गत आयोग को निम्नलिखित विषयों में राष्ट्रपति को सिफारिशें प्रस्तुत करने का काम सौंपा गया—

(क) सघ और राज्यों के बीच, परस्पर राज्यों के बीच उन केन्द्रीय करों, जैसे—आयकर (निगम-कर ख से निम्न) और सघ उत्पादन करों से प्राप्त होने वाली निबल राशियों का बँटवारा कार्य तथा

(ख) वे सिद्धान्त जिनके आधार पर भारत की समेकित निधि से राज्यों को राजस्व के सहायक अनुदान दिए जाने चाहिए।

आयोग ज़रूरतमन्द राज्यों को, सचिवालय के अनुच्छेद 275 (1) के मूल उपबन्ध के अनुसरण में उनके राजस्वों के सहायक अनुदानों के रूप में दिए जाने वाली धनराशियों को निर्धारित करना और सिफारिश करना था। आयोग केन्द्रीय सरकार के साधनों और राज्यों की आयोजनाओं के वित्त पोषण के लिए केन्द्रीय सहायता के निर्धारण और वितरण की वर्तमान पद्धति का ध्यान रखेगा। उसके अलावा आयोग प्रशासन-व्यय और अन्य आयोजना भिन्न बचनबद्धताओं को पूरा करने के लिए, राज्यों की राजस्व खातों से सम्बन्धित जो आवश्यकताएँ हैं उनका राष्ट्रीय नीतियों और प्राथमिकताओं को दृष्टि में रखते हुए ध्यान रखेगा।

सातवें वित्त आयोग ने अपने 260 पृष्ठों के प्रतिवेदन में जो सिफारिशें पेश कीं उन सभी को केन्द्र सरकार ने स्वीकार कर लिया। ये सिफारिशें एक अप्रैल, 1979 से लागू हुईं। सातवें वित्त आयोग की सिफारिशों का काराग्राह्य अग्र प्रकार है—

(क) केन्द्रीय करो और शुल्को मे हिस्से

1. आय कर—(1) प्रत्येक वित्तीय वर्ष में आय पर करो की निबल प्राप्ति को मे से 2 19 प्रतिशत के बराबर की राशि सघ-राज्य क्षेत्रों से प्राप्ति की द्योतक समझी जानी चाहिए

(2) सघ-राज्य क्षेत्रों से सम्बन्धित प्राप्ति को द्योतक अश को छोड़कर आय पर करो की निबल प्राप्ति का राज्यो को सौपा जाने वाला प्रतिशत 85 होना चाहिए और

(3) प्रत्येक वित्तीय वर्ष मे राज्यो को सौपे गए हिस्से का राज्यो के बीच वितरण सही प्रतिशत के आधार पर किया जाना चाहिए ।

2. सघ उत्पाद शुल्क—(1) योजना अवधि के प्रत्येक वर्ष में किसी राज्य में मिजली उत्पादन पर सगुहीत सघ उत्पाद शुल्क की सम्पूर्ण निबल प्राप्ति को बराबर की राशि उस राज्य को भारत की समेकित निधि से अदा करनी चाहिए और

(2) प्रत्येक वर्ष मे अन्य सभी वस्तुओं पर लगाए गए और वसूल किए गए सघ उत्पाद-शुल्कों की शेष निबल प्राप्ति को जिनमें विशेष अधिनियमों के अन्तर्गत लगाए गए तथा विशिष्ट प्रयोजनों के लिए अलग रखे गए उपकरो की राशि शामिल नहीं होगी 30 प्रतिशत भाग भारत की समेकित निधि से राज्यो को अदा किया जाना चाहिए ।

3 अतिरिक्त उत्पाद शुल्क—(1) अतिरिक्त उत्पाद शुल्कों की निबल प्राप्ति को मे से राज्यो के लिए कोई सुनिश्चित (गारण्टिड) राशियों अलग रखने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि आयोग के विचार से जिन वस्तुओं पर बिक्री कर के बदले मे अतिरिक्त उत्पाद शुल्क लगाया गया है उन पर बिक्री-कर लगाए जाने से किसी राज्य की राजस्व वसूली की रकम से उस राज्य का हिस्सा कम होने का कोई खतरा नहीं था ।

(2) सिक्किम को इन शुल्को की निबल प्राप्ति में से हिस्सा मिलना चाहिए सिवाय उन वस्तुओं के शुल्को के जिन पर राज्य बिग्री-कर लगाता है ।

(3) प्रत्येक वर्ष धीनी पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्क की निबल प्राप्ति को 3 271 प्रतिशत के बराबर राशि को सघ राज्य क्षेत्रों को देने के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने पास रख लेना चाहिए ।

(4) 1979 80 से 1983 84 के वर्षों मे प्रत्येक वर्ष वस्तुओं और तम्बाकू पर अतिरिक्त शुल्को की निबल प्राप्ति को 2 192 प्रतिशत के बराबर राशि को सघ राज्य क्षेत्रों से सम्बन्धित मानकर केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने पास रखा जाना चाहिए ।

(5) वस्त्र और तम्बाकू पर अतिरिक्त उत्पादन शुल्को की ऐसी निबल प्राप्ति को मकाया 97 808 प्रतिशत राशि को रा— न बॉट दिया जाना चाहिए ।

(6) किसी वर्ष जब सिक्किम की राज्य सरकार वस्तुओं पर बिक्री-कर को समाप्त कर देगी तो वह इस पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्को की निबल प्राप्ति को मे से बिक्री-कर को समाप्त करने की तारीख से अपने हिस्से की हकदार हो जाएगी ।

4 रेल यात्री किराए पर घर के बदले मे अनुदान—रेल यात्री किराया-कर अधिनियम 1957 के अन्तर्गत कर के बदले राज्यो को पाँच वर्षों मे प्रत्येक वर्ष दिया जाने वाला अनुदान राज्यो मे वितरित किया जाना चाहिए ।

5 सम्पदा शुल्क—(1) कृषि भूमि से गिन सम्पत्ति मे सम्पदा शुल्क की निबल प्राप्ति को मे से प्रत्येक वर्ष सघ राज्य क्षेत्रों को देय राशि का निर्धारण उन्हीं सिद्धान्तों के अनुसार किया जाना चाहिए जो प्रत्येक राज्य के हिस्सों का निर्धारण करने के लिए अपनाए गए हैं । इस प्रयोजन के लिए सघ राज्य क्षेत्रों को एकक माना जाए ।

(2) प्रत्येक वर्ष मे सम्पदा शुल्क की निबल प्राप्ति की शेष राशि को प्रत्येक राज्य मे स्थित अचल सम्पत्ति और अचल सम्पत्ति से गिन सम्पत्ति को इकट्ठा लेकर और उसका मूल्यांकन कर निकाले गए सकल मूल्य के अनुपात मे राज्यो मे वितरित किया जाना चाहिए । इस प्रयोजन के लिए राज्य के बाहर स्थित सम्पत्ति को उसी राज्य मे स्थित सम्पत्ति माना जाना चाहिए जहाँ उसका मूल्यांकन किया गया है ।

(3) योजना अवधि के दौरान जब सिविकम राज्य में शुल्क लगा दिया जाएगा उस तारीख से वह राज्य इस शुल्क की निम्नलिखित प्रतियों के हिस्से का हकदार हो जाएगा और उसका हिसाब उसी प्रकार लगाया जाएगा जिस प्रकार अन्य राज्यों के लिए लगाया गया है।

6. कृषि-सम्पत्ति पर धन-कर के लेखे अनुदान—योजना अवधि के वर्षों में प्रत्येक वर्ष में राज्यों को दी जाने वाली अनुदान की रकम प्रत्येक वर्ष राज्य में सङ्गृहीत निम्न राशि के बराबर होनी चाहिए। इस अवधि के दौरान जब सिविकम में धन-कर लगा दिया गया उसी आधार पर उसे प्रत्येक वर्ष इस अनुदान का हकदार बनाया गया।

(ख) सविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन सहायता अनुदान

राजस्व खाते के आयोजना भिन्न अन्तर को पूरा करने के लिए सहायता अनुदान—सविधान के अनुच्छेद 275 के खण्ड (2) के मुख्य भाग के अन्तर्गत स्वीकृत की गई।

2. प्रशासन के स्तरों को ऊँचा उठाने के लिए अनुदान—आयोग ने सिफारिश की कि जिन राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व खाते में केन्द्रीय करों और शुल्कों के अन्तरण के बिना घाटे रहेंगे उन्हें निम्नलिखित विकास-भिन्न सेवाओं में प्रशासन के स्तर को ऊँचा उठाने के लिए सविधान के अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत सहायता अनुदान दिया जाए—

1 न्यायिक प्रशासन 2 राजस्व जिला और जनजाति प्रशासन 3 पुलिस प्रशासन 4 जेल प्रशासन 5 रटाम्प पञ्जीयन और खजाना प्रशासन।

(ग) अन्य विचारणीय विषयों पर सिफारिशें

1. राहत-व्यय का वित्त पोषण—राहत-व्यय के वित्त पोषण की वर्तमान नीति और प्रबन्धों के सम्बन्ध में की गई समीक्षा तथा दैवी विपदाओं के बाद निःशुल्क राहत देने और लोक परिसम्पत्तियों को पहले की स्थिति में लाने के लिए किए जाने वाले निर्माण कार्यों पर राज्य सरकारों द्वारा किए गए व्यय पर विचार करने के बाद आयोग ने विभिन्न राज्यों के लिए वार्षिक व्यवस्थाओं (मार्जिन) की सिफारिश की थी।

आयोग के विचार में राहत व्यय के लिए दी जाने वाली केन्द्रीय सहायता की वर्तमान नीति और प्रबन्धों में संशोधन किया जाना चाहिए। सूखे की स्थिति में राहत व्यय के लिए जो व्यवस्था है उससे अधिक होने वाले व्यय के लिए राज्य सरकार को राहत सम्बन्धी रोजगार की व्यवस्था करने के लिए अपनी आयोजना से अंशदान देना चाहिए। केन्द्रीय दल को राज्य सरकार के साथ सलाह करके यह मूल्यांकन करना चाहिए कि राज्य सरकार को किस सीमा तक अंशदान दिया जाए और यह अंशदान केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुमोदित होना चाहिए। यह वार्षिक आयोजना परिषद के पाँच प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। राज्य सरकार द्वारा दिए गए इस आयोजना-अंशदान को उस वर्ष में हुए आयोजना-परिव्यय के अतिरिक्त माना जाना चाहिए और वर्तमान योजना के अन्तर्गत दी जाने वाली अग्रिम आयोजना-सहायता में उसे शुमार किया जाना चाहिए। राज्य की आयोजना के लिए दी जाने वाली केन्द्रीय सहायता की अधिकतम सीमा के सन्दर्भ में अग्रिम आयोजना सहायता का समायोजन सूखे की स्थिति की समाप्ति के बाद से शुरू करके पाँच वर्षों के अन्दर किया जाना चाहिए। यदि किसी विशेष मामले में केन्द्रीय दलों और उच्चस्तरीय समिति द्वारा मूल्यांकित व्यय की आवश्यकता को राज्य के आयोजना-अंशदान को हिसाब में लेने के बाद सन्तोषजनक रूप से पूरा नहीं किया जा सकता ऐसी स्थिति में अतिरिक्त व्यय से यह संकेत लेना चाहिए कि यह विपदा की विशेष भयकरता के कारण हुआ है। बाद बयण्डर और अन्य दैवी विपदाओं के बाद राहत-कार्यों तथा लोक-निर्माण कार्यों की परम्पत और उन्हें पहले जैसा बनाने के लिए किए जाने वाले व्यय के सम्बन्ध में केन्द्रीय सहायता आयोजना भिन्न अनुदान के रूप में उपलब्ध की जानी चाहिए जो निर्धारित मार्जिन के अतिरिक्त हुए कुल व्यय के 75 प्रतिशत तक राज्य की आयोजना तथा राज्य को आयोजना के लिए दी जाने वाली केन्द्रीय सहायता के सन्दर्भ में समायोजन न हो। जहाँ विपदा असाधारण किस्म की हो वहाँ केन्द्रीय सरकार के लिए यह आवश्यक है कि वह सम्बन्धित राज्यों को आयोग द्वारा सुझाई गई योजना से बाहर सहायता दे।

2. **ऋण राहत**—आयोग ने 1983-84 को समाप्त होने वाले पाँच वर्षों में राज्यों के आयोजना-मिन्न पूँजीगत अन्तर (गैप) को एक-समान तथा तुलनीय आधार पर आँका। इस अनुमान के लिए आयोग ने जो पद्धति अपनाई उसे दृष्टि में रखते हुए आयोग ने राज्यों की कर्ज की स्थिति को देखते हुए और 1978-79 के अन्त तक बकाया रहन की सम्भावना वाले केन्द्रीय ऋणों के विशेष सन्दर्भ में सामान्य समीक्षा की तथा राज्यों द्वारा केन्द्रीय ऋणों की वापसी अदायगी के मामले में राहत दिए जाने की सिफारिश की।

सातवें वित्त आयोग की रिपोर्ट का मूल्यांकन

सातवें वित्त आयोग ने पाँच वर्षों (1979-84) के दौरान राज्यों को केन्द्र से कुल 20,842.97 करोड़ रुपये के हस्तान्तरण की सिफारिश कर एक साहसिक कदम उठाया। इन सिफारिशों के आधार पर राज्यों को केन्द्र से मिलने वाली राशि के बाद अधिकतर राज्यों के पास अपने नए विकास कार्यों के लिए राजस्व खाते में पर्याप्त धन मिला क्योंकि आयोग ने छठी पंचवर्षीय योजना के दौरान केन्द्रीय कोष से राज्यों को मिलने वाली धनराशि डेढ़ गुना कर दी।

भारत में केन्द्र-राज्य वित्तीय सम्बन्ध एवं आठवाँ वित्त आयोग

भारत में केन्द्र-राज्य वित्त सम्बन्धों के प्रश्न पर काफी विवाद पाया गया है। राज्य सरकारों पर योजना का संचालन की अधिक जिम्मेदारी रहती है लेकिन इसके अनुरूप काम करने के लिए उनके पास वित्तीय साधनों का अभाव पाया जाता है। इसलिए राज्यों में विभिन्न दलों की सरकारों के सत्ता में आने से वे अधिक वित्तीय स्वायत्तता (Financial Autonomy) की माँग करने लगते हैं। योजना के लिए वित्तीय साधनों के वितरण का कोई सूत्र सभी राज्यों को स्वीकार नहीं हो सकता क्योंकि कुछ राज्य गरीब हैं और कुछ गरीब नहीं हैं। अतः जनता रासन-काल में गाड़गिल फार्मूला कुछ संशोधन सहित जारी रखा गया। अगस्त 1980 में कांग्रेस (इ) सरकार ने भी गाड़गिल फार्मूला जारी रखा लेकिन निर्धन व पिछड़े राज्यों को लाभ पहुँचाने के लिए सिचाई व विद्युत परियोजनाओं का 10 प्रतिशत भार समाप्त करके प्रति व्यक्ति आय के भार को 10 प्रतिशत से बढ़ाकर दुगुना अर्थात् 20 प्रतिशत कर दिया गया।

केन्द्र व राज्यों में अलग अलग राजनीतिक दलों की सरकारों के सत्तारूढ़ होने पर केन्द्र-राज्य वित्त सम्बन्धी विवाद नया रूप धारण कर लेता है। राज्य अधिक वित्तीय साधन व अधिक वित्तीय स्वायत्तता चाहते लगते हैं। पश्चिमी बंगाल के वित्त योजना व विकास मन्त्री श्री अशोक मित्र ने केन्द्र-राज्य वित्त सम्बन्धों पर विचार प्रकट करते हुए कहा है कि केन्द्र के हाथों में आर्थिक साधनों का केन्द्रीयकरण हो गया है राज्यों के लिये स्वतन्त्र रूप से साधन जुटाने का क्षेत्र सीमित है राज्यों को केन्द्र के पास वित्तीय साधनों के लिए जाना पड़ता है और जब राज्यों में सरकारें केन्द्रीय सरकार से भिन्न विचारधारा वाले दल की होती हैं तो उन्हें योजना-हस्तान्तरणों की राशि कम मिल पाती है केन्द्र के पास अधिक साधन होने से उसका रुख तानाशाही का बन जाता है जाय कर पर सरचार्ज की राशि राज्यों में वितरित नहीं की जाती एवं उनकी राय में वस्त्र तम्बाकू व तम्बाकू की वस्तुओं तथा घीनी पर बिक्री कर का अधिभार राज्यों को मिलना चाहिए।

राष्ट्रपति ने 20 जून 1982 को श्री वाई वी चव्हाण की अध्यक्षता में आठवाँ वित्त आयोग गठित किया था। इसके सदस्य इस प्रकार थे—श्री टी पी एस चावला डॉ सी एच हनुमन्त राय श्री जी सी बावेजा तथा श्री एंआर शिराली श्री एन वी कृष्णन आयोग के सचिव रहे। आयोग ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट (Final Report) 30 अप्रैल 1984 को पेश की। सरकार ने रिपोर्ट पर अपने निर्णयों की घोषणा 24 जुलाई 1984 को संसद में की। चूँकि 1984-85 के बजट पहले ही बन चुके थे इसलिए आयोग ने अपनी सिफारिशें 1985-86 के लिए लागू की जिसे लेकर देश में काफी प्रतिक्रिया हुई। राज्यों का कहना था कि इससे उनकी प्राप्त होने वाली राशि में कमी हो गई क्योंकि यदि आयोग की सिफारिशें 1984-85 की अवधि के लिए लागू की जातीं तो उनके हिस्से में ज्यादा धनराशि आती।

इस आयोग को केन्द्र व राज्यों के बीच करोड़ों की विशुद्ध प्राप्तियों के वितरण के प्रतिशत व आधार अनुदान सहायता (Grants in aid) के सिद्धान्त व राशि निर्धारण सम्पदा-शुल्क के वितरण वस्त्र धोनी व तम्बाकू पर लगे अतिरिक्त उत्पादन शुल्क के वितरण रेल यात्री किराए की एवज में अनुदान की

राशि के वितरण तथा कृषिगत जाम्यदाद पर धन-कर की एवज में अनुदान के अलावा निम्न विषयों पर सिफारिशें करने के लिए कहा गया था—

1. आयोग को सविधान की धारा 269 के अन्तर्गत शामिल करें व शुल्को से राजस्व प्राप्त करने की सम्भावनाओं का पता लगाने का कार्य सौंपा गया था जो अभी तक नहीं लगाए गए हैं। इसमें अखबारों में विज्ञापन पर कर, अखबारों पर कर, इनामी प्रतियोगिता पर कर, आदि शामिल हैं। धारा 268 में वर्णित शुल्को से राजस्व बढ़ाने का मुद्दा शामिल था।

2. वित्त आयोग को गैर-योजना पूँजी-अन्तर (Non-plan Capital Gap) का निर्धारण करने व इसे दूर करने के उपाय सुझाने का कार्य सौंपा गया।

3. इसे प्राकृतिक विपदाओं से ग्रस्त राज्यों के राहत सहायता कार्यों पर व्यय की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए सुझाव देने का कार्य सौंपा गया। आयोग को अपनी रिपोर्ट 31 अक्टूबर, 1983 तक प्रस्तुत करनी थी लेकिन वह 30 अप्रैल, 1984 को ही अपनी रिपोर्ट पेश कर पाया।

आठवें वित्त आयोग की अन्तरिम रिपोर्ट (Interim Report) में 1984-85 की अवधि के लिए 9 राज्यों को 494.83 करोड़ रुपये के सहाय्यतार्थ-अनुदान (Grants-in aid) की व्यवस्था घाटे की पूर्ति के लिए की गई थी। अन्तिम रिपोर्ट की मुख्य सिफारिशें निम्न प्रकार हैं—

1. आय-कर—आय कर की विशुद्ध प्राप्तियों में 1792 प्रतिशत अंश सघीय प्रदेशों का माना जाएगा और शेष 85 प्रतिशत राज्यों में वितरित किया जाएगा।

2. सघीय उत्पादन शुल्क—आठवें वित्त आयोग ने सघीय उत्पादन शुल्को की शुद्ध प्राप्तियों का 45 प्रतिशत अंश राज्यों में बाँटने की सिफारिश की है।

शेष 5 प्रतिशत राशि का वितरण घाटे के राज्यों में किया जाएगा। इसके लिए 1984-85 के लिए 11 राज्य इस प्रकार रखे गये हैं—असम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड, छत्तीसगढ़, राजस्थान, सिक्किम, त्रिपुरा व पश्चिम बंगाल। सघीय उत्पादन शुल्को से प्राप्त राशियों के 5 प्रतिशत का घाटे के राज्यों में वितरण एक नया कदम है जिससे कुछ घाटे के राज्यों को लाभ होगा।

3. सहाय्यतार्थ अनुदान (Grants-in-aid)—उपयुक्त सूची के 11 राज्यों के लिए 1984-89 के लिए 2200.22 करोड़ रुपये के सहाय्यतार्थ अनुदान की सिफारिश की गई। 1984-85 के लिए 644.39 करोड़ रुपये की व्यवस्था होने से शेष अवधि (1985-89) के लिए यह 1555.83 करोड़ रुपये रह जाती है।

4. प्रशासन को समुन्नत करने तथा विशेष समस्याओं के लिए—1984-89 की अवधि के लिए 967.33 करोड़ रुपये सहाय्यतार्थ अनुदान की व्यवस्था की गई है। 1985-89 के चार वर्षों के लिए यह 808.08 करोड़ रुपये आती है। प्रशासन को समुन्नत करने के लिए 16 राज्यों को अनुदान मिलेगा तथा विशेष समस्याओं के लिए 10 राज्यों को मिलेगा।

5. राहत व्यय (Relief Expenditure)—राहत व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए विभिन्न राज्यों के लिए प्रति वर्ष 120.375 करोड़ रुपये के माजिन मनी के सहाय्यतार्थ अनुदान की व्यवस्था की गई है। माजिन मनी की वार्षिक व्यवस्था 240.75 करोड़ रुपये की रखी गई है।

6. वस्त्र, चीनी व तम्बाकू पर लगे अतिरिक्त उत्पादन-शुल्को की प्राप्तियों का वितरण—इनकी शुद्ध प्राप्तियों का 2.391 प्रतिशत सघीय देशों के लिए रखने के बाद शेष राशि विभिन्न राज्यों में बाँटी जाएगी।

7. रेल किराये पर कर की एवज में अनुदान—इसके लिए प्रति वर्ष अनुदान की राशि 95 करोड़ रुपए कर दी गई है। यह 1984-89 के लिए उपलब्ध की गई है।

8. गैर-योजना पूँजी-अन्तर (Non-plan Capital Gap) के लिए उपाय—इस सम्बन्ध में वित्त आयोग की सिफारिशें निम्नांकित हैं—

(अ) ऋण-राहत के लिए गैर-योजना अन्तर का अनुमान ओवरड्राफ्ट कर्जों के पुनर्मुंगतान को व्यक्त कर लगाया गया है।

(ब) 1982-83 व 1983-84 के वर्षों में राज्यों को दिए गए ओवरड्राफ्ट कर्जों के सम्बन्ध में किसी प्रकार की राहत की सिफारिश नहीं की गई।

(स) अल्प-बजट कजों के पुनर्मुग्तान मे किसी प्रकार की राहत की सिफारिश नहीं की गई है । केवल इसके लिए 1984-85 मे कोई पुनर्मुग्तान नहीं किया जाएगा ।

(द) विस्थापित व्यक्तियों को फिर से बराने व राहत देने सम्बन्धी कजों को समाप्त माना जाये ।

(य) 1984-89 के वर्षों के लिए राज्यों को अनुमानित राहत की राशि 405 20 करोड़ रुपये के पुनर्मुग्तानो को समाप्त करने (Writoff) सहित 2,285 39 करोड़ रुपये रखी गई है ।

9 आयोग का मत है कि सविधान की धारा 268 के तहत कुछ दशाओ मे स्टाम्प शुल्को की दरों मे वृद्धि की गुजाइश है लेकिन दवा व टॉयलेट की वस्तुओ मे रेवेन्यू बढ़ाने की गुजाइश नहीं है । धारा 269 के तहत अखबारो व पत्रिकाओ मे दिए गए विज्ञापनो पर कर लगा कर रेवेन्यू प्राप्त करने की सम्भावना है ।

वित्त आयोग की सिफारिशों पर सरकारी निर्णय की समीक्षा

आठवे वित्त आयोग की सिफारिशों को 1985-86 से लागू किया गया है जिससे कुछ राज्य सरकारों ने गम्भीर आपत्ति उठाई । इससे घाटे के राज्यों को कम धनराशि मिल पाएगी । यदि 1984-85 से सिफारिशो लागू की जाती तो उन्हें ज्यादा धनराशि मिलती ।

पश्चिमी बंगाल के वित्त मन्त्री श्री अशोक मित्र का कहना था कि केन्द्रीय सरकारो द्वारा आयोग की सिफारिशो को 1984-85 से लागू न करने से राज्य को इस वर्ष 300 करोड़ रुपए कम मिलेंगे जो 1984-85 की वार्षिक योजना मे प्रस्तावित व्यय का 15 प्रतिशत अंश है । राजस्थान सरकार के वित्त मन्त्री का कहना था कि राज्य को 1984-85 की अवधि मे 45 करोड़ रु की राशि से वधित कर दिया गया । राजस्थान की छठी योजना मे व्यय का लक्ष्य 2025 करोड़ रुपए का था, जो बदलती हुई परिस्थितियों मे घटकर 1729 करोड़ रुपए रह गया । इससे राज्य के आर्थिक विकास पर विपरीत प्रभाव पड़ा ।

सविधान के अनुसार आयोग की सिफारिशो को 1984-89 की अवधि के लिए लागू किया जाना चाहिए था । अब धूरक अनुमानों के जरिए घाटे के राज्यों की क्षतिपूर्ति की जानी चाहिए, जो न्यायोचित मानी जाएगी ।

आठवे वित्त आयोग ने केन्द्रीय सरकार की कुल राजस्व खाते की आय का 23.5 प्रतिशत राज्यों की तरफ हस्तान्तरित किया । जबकि पिछले तीन वित्त आयोगो ने कुल केन्द्रीय राजस्व का 26 प्रतिशत या अधिक अंश आवंटित किया था ।

कुछ लोगों का मत है कि आठवे वित्त आयोग की सिफारिशो पिछले आयोगो की तुलना मे कम उदार रही । इस सम्बन्ध मे यह कहना उचित होगा कि स्वयं केन्द्र की वित्तीय स्थिति सन्तोषजनक नहीं है । इस आयोग ने 38,500 करोड़ रुपए के हस्तान्तरणो की व्यवस्था की है जो सातवे वित्त आयोग से 17,500 करोड़ रुपए अधिक रही ।

योजना आवंटन के लिए गाडगिल या एन. डी. सी. फार्मुला फार प्लान अलोकेशन

(N. D. C. Formula for Plan Allocation)

विभिन्न राज्यों के बीच क्षेत्रीय असन्तुलन मे सुधार लाने हेतु केन्द्रीय सरकार ने राज्यों को आर्थिक सहायता देने के लिए चतुर्थ पंचवर्षीय योजना मे एक नया फार्मुला अपनाया इसे गाडगिल फार्मुला कहा जाता है । इस फार्मुले का रूप इस प्रकार है—

(1) राज्यों की जनसंख्या के आधार पर 60 प्रतिशत सहायता राज्यों की योजनाओ के लिए दी जाती है ।

(2) सम्बन्धित राज्य के पिछड़ेपन को ध्यान मे रखा जाता है और प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय आय से कम प्रति व्यक्ति औसत आय वाले राज्यों को 10 प्रतिशत सहायता दी जाती है (राष्ट्रीय विकास परिषद् ने दिनांक 31, अगस्त, 1980 की बैठक मे इसे 10 प्रतिशत के स्थान पर 20 प्रतिशत कर दिया है ।

(3) अतिरिक्त वित्तीय साधन जुटाने के प्रयास के आधार पर 10 प्रतिशत सहायता दी जाती है ।

(4) 10 प्रतिशत राशि बड़ी सिंचाई और बिजली योजनाओ को जारी रखने के लिए दी जाती है । यह प्रावधान 1980-81 से समाप्त कर दिया गया ।

(5) 10 प्रतिशत राशि राज्यों की विशेष समस्याओ के लिए दी जाती है ।

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में सूखा क्षेत्र रेगिस्तान क्षेत्र आदिवासी क्षेत्र पहाड़ी क्षेत्र और बड़े शहरी क्षेत्रों से सम्बन्धित समस्याओं को विशेष समस्या माना गया था। पांचवी पंचवर्षीय योजना काल में केवल रेगिस्तान क्षेत्र की समस्याओं को छोड़कर अन्य सभी क्षेत्रों की समस्याओं को हल करने के लिए केन्द्रीय शासन द्वारा राज्य की योजनाओं के बाहर केन्द्रीय क्षेत्र में विशेष योजनाएँ लागू की गईं और उनके लिए सहायता दी गई। प्रथम पंचवर्षीय योजना के अन्तिम प्रारूप पर चर्चा करते समय कई मुख्य मन्त्रियों ने इस फार्मूले में सरोवन की आवश्यकता पर जोर दिया परन्तु योजना आयोग के तत्कालीन अध्यक्ष श्री इन्दर ने मुद्राओं के परीक्षण की आवश्यकता प्रतिपादित की और कहा कि अगले दो वर्षों तक इसी फार्मूले के अनुसार सहायता दी जानी चाहिए।

नवे वित्त आयोग (वर्ष 1989-90 के लिए) प्रथम रिपोर्ट और केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्ध

भारत के राष्ट्रपति ने 17 जून 1987 को भारतीय सचिवालय की धारा 280 के तहत नवे वित्त आयोग की स्थापना की जिसमें ससद सदस्य श्री एन के पी साहू अध्यक्ष थे। नवे वित्त आयोग के चार अन्य सदस्य न्यायमूर्ति श्री अब्दुल सत्तर कुरैशी डॉ राजा जे चेतैया श्री लालधनदेवाल एव श्री महेश प्रसाद थे। देश की राजकोषीय स्थिति के सम्बन्ध में आयोग ने निम्न निष्कर्ष निकाले—

- (अ) केन्द्रीय सरकार को राजस्व आय में पर्याप्त वृद्धि हुई है।
- (ब) लेकिन केन्द्रीय सरकार के राजस्व व्यय में भी तेजी से वृद्धि हुई है। केन्द्रीय सरकार का व्यय और अनुदागों के अनुपात में यह काफी वृद्धि है।
- (स) केन्द्रीय राजस्व के अनुपात में राज्यों के राजस्व में उतनी वृद्धि नहीं हुई।
- (द) राज्यों के राजस्व व्यय में राज्यों की राजस्व आय की तुलना में तेजी से वृद्धि हुई जबकि केन्द्रीय राजस्व इतनी तेजी से नहीं बढ़ा है।

नवे वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि आय कर की सगृहीत राशि का 90 प्रतिशत तथा सघीय उत्पाद शुल्क की राशि का 40 प्रतिशत राज्यों में आयोग की सिफारिशों के अनुसार विभाजित किया जाये। इस सन्दर्भ में आयोग ने निम्न सिफारिशें कीं—

- (अ) 25 प्रतिशत भाग का वितरण राज्य की 1971 की जनसंख्या के आधार पर किया जायेगा।
- (ब) 50 प्रतिशत भाग का वितरण राज्य के प्रति व्यक्ति आय एव राज्य की 1971 की जनसंख्या के आधार पर होगा। आयोग ने पंजाब को अधिकतम प्रति व्यक्ति आय का राज्य माना है। पंजाब के हिस्से के निर्धारण के लिए महाराष्ट्र की प्रति व्यक्ति आय से पंजाब की प्रति व्यक्ति आय की दूरी के आधार पर निकाला जायेगा।
- (स) 12.5 प्रतिशत भाग का वितरण राज्य की प्रति व्यक्ति आय का इन्वर्स गुणा राज्य की 1971 की जनसंख्या के आधार पर होगा।

(द) 12.5 प्रतिशत भाग का निर्धारण 1983-84 के योजना आयोग के अनुमानों के अनुसार राज्य में गरीबी की रेखा के नीचे जीवनयापन करने वाले लोगों का कुल गरीबी की रेखा के नीचे जीवनयापन करने वाले लोगों के अनुपात के आधार पर होगा।

प्रथम रिपोर्ट में इन सिफारिशों के आधार पर चर्चा की गयी। राज्य की प्रति व्यक्ति आय के निर्धारण के लिए राज्य की 1982-83 से 1984-85 के उत्पादन के आंकड़ों को आधार बनाया गया। ओकरों के अनुसार गोआ अधिकतम प्रति व्यक्ति आय वाला राज्य है परन्तु गोआ प्रतिनिधि राज्य न माना जाकर पंजाब को प्रतिनिधि राज्य माना गया है। पंजाब गोआ के बाद प्रति व्यक्ति आय में दूसरे स्थान पर आता है। अतः सभी राज्यों की प्रतिव्यक्ति आय की पंजाब की प्रतिव्यक्ति आय से दूरी निकाली गयी। तीसरे स्थान पर महाराष्ट्र की प्रति व्यक्ति आय है। अतः पंजाब के हिस्से का निर्धारण करने के लिए महाराष्ट्र की प्रतिव्यक्ति आय को आधार माना गया है।

संघीय उत्पाद शुल्क की कुल राशि का 20.23 प्रतिशत केन्द्र अपने पास रखेगा तथा शेष विभिन्न राज्यों में वितरित होगा।

दसवें वित्त आयोग (Tenth Finance Commission)

श्री के. सी. पट्ट की अध्यक्षता में महामहिम राष्ट्रपति ने दसवें वित्त आयोग का गठन किया जिसका कार्यकाल 1 अप्रैल 1995 से 5 वर्षों का है। इस आयोग के अन्य सदस्य—डॉ. डी. पी. पाल, डॉ. सी. रंगराजन, श्री बी. पी. आर. विठ्ठल एव श्री एम. सी. गुप्ता (सदस्य रायिव) हैं।

आयोग को निम्न विषयों पर कार्य करने को कहा गया—

(1) केन्द्र एव राज्यों के मध्य राजस्व का बँटवारा निर्धारण करना एव विभिन्न राज्यों के मध्य इसको विभाजित करना।

(2) राज्यों को दिए जाने वाले केन्द्रीय अनुदानों हेतु नीति निर्देश निर्धारण करना।

(3) राज्यों के ऋणों के मामले में सुझाव देना।

(4) अतिरिक्त निवेश हेतु राजस्व एव वित्तीय घाटे में कमी की आवश्यकता पर ध्यान देना एव वित्तीय सतुलन को बनाना।

(5) राज्यों के द्वारा राजस्व में वृद्धि के प्रयासों का निरीक्षण करना एव सुझाव देना।

दसवें वित्त आयोग की मुख्य सिफारिशें—आयोग ने राशियों के लिए आयकर प्राप्ति का 85% हिस्सा निर्धारित किया। आयोग ने केन्द्रीय उत्पादन शुल्क का 40% हिस्सा राज्यों के लिए निर्धारित किया। अतिरिक्त आवश्यकताएँ कर के लिए आयोग ने 18% राशि केन्द्रशासित प्रदेशों के लिए एव शेष राज्य सरकारों में विभाजित करने का सुझाव दसवें वित्त आयोग ने दिया। मृत्युकर की वितरण व्यवस्था का आधार शुद्ध आय वसूली को माना एव इस राशि को राज्यों के मध्य विभाजित करने का सुझाव दिया। रेलवे यात्री भाड़े पर कर के बदले में राज्य सरकारों को 180 करोड़ रुपये वार्षिक देने की सिफारिश इस आयोग ने की।

इसी प्रकार अनुदान (Grants-in aid) हेतु राज्यों की बजटीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखने का निर्णय आयोग ने लिया। आयोग ने व्यय का 70% भाग दिए जाने की सिफारिश की।

निष्कर्ष रूप में दसवें वित्त आयोग की सिफारिशें मूल रूप से दो तत्वों से प्रभावित रही हैं। पहला केन्द्र व राज्यों को आयोग की नोर्मेटिव एप्रोच व उसके प्रभावों के समायोजन के लिए पर्याप्त समय दिया जाना चाहिए। दूसरे वित्तीय मान्यताओं जिन पर पंचवर्षीय योजना आधारित थी उनमें भारी परिवर्तन नहीं किए जाने चाहिए। राज्यों को गत वर्षों की तुलना में अधिक राशि का हस्तान्तरण किया जाना चाहिए क्योंकि कीमतों में अत्यधिक वृद्धि हुई हो रही है।

भारत में सार्वजनिक व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ

(Major Trends of Public Expenditure in India)

भारतीय सविधान के अन्तर्गत संघ एवं राज्य सरकारों के बीच कार्य-विभाजन है। सविधान की सातवीं अनुसूची की प्रथम सूची के अनुसार संघ सरकार के व्यय की मुख्य भेदें ये हैं—प्रशिक्षण एवं सहाय्य सेवाएँ, असेनिक प्रशासन, विदेशी मामले, जहाजचालनी, विमान-पालन, रेलें, डाक-तार, राष्ट्रीय सड़कें आदि। द्वितीय सूची में राज्यों के व्यय की मुख्य भेदें इस प्रकार हैं—सार्वजनिक शान्ति-व्यवस्था पुलिस, स्थानीय सन्ध्याएँ, सार्वजनिक स्वास्थ्य शिक्षा, सड़कें अस्पताल (औषधालय) कृषि सिंचाई एवं वन आदि। तृतीय सूची है जिसमें ऐसी भेदें हैं जिन पर दोनों सरकारें मिलकर काम करती हैं जैसे—आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन, श्रम-कल्याण, सामाजिक सुखता आदि।

संघ सरकार के व्यय

(Expenditure of the Union Government)

संघ अथवा केन्द्र सरकार के बजट को राजस्व और पूँजीगत बजट (Revenue and Capital Budgets) के नाम से पुकारा जाता है, उसी तरह राय सरकार के व्यय को राजस्व व्यय तथा पूँजीगत व्यय के रूप में विभाजित किया जाता है। राजस्व व्यय (Revenue Expenditure) की पूर्ति चालू आय में से की जाती है जबकि पूँजीगत व्यय की पूर्ति पूँजीगत भण्डों से होने वाली प्राप्तियों में से की जाती है।

1950 में भारत के नवीन सविधान के अन्तर्गत सरकार की नीति का मुख्य उद्देश्य देश में समाजवादी समाज की स्थापना करना रखा गया। इसका अर्थ था कि कल्याणकारी सेवाओं को समुचित महत्त्व देते हुए देश के पिछड़े और गरीब तबकों को ऊँचा उठाकर यथार्थ सामाजिक एवं आर्थिक विषमताओं को दूर करना। स्वाधीन भारत सरकार की इस परिवर्तित नीति, विभाजन-जनित कठिनाइयों और घुलनों में वृद्धि के कारण सरकार के ऋणों में भारी वृद्धि हुई। एक स्वतन्त्र देश होने के नाते राष्ट्रीय सरकार को कुछ नए व्यय कारण करने पड़े और पुराने व्ययों में वृद्धि करनी पड़ी। देश की आर्थिक स्थिति को देखते हुए विकास सम्बन्धी व्ययों को प्राथमिकता देना जरूरी था। ससद् सम्बन्धी व्यय, कूटनीति सम्बन्ध और प्रतिरक्षा पर पहले की अपेक्षा अधिक व्यय करना आवश्यक हो गया। 1951 से देश में पंचवर्षीय योजनाएँ प्रारम्भ हुईं। कलस्वरूप सार्वजनिक व्यय के आकार में निरन्तर वृद्धि होना शुरू हो गया।

1951 से भारत में सार्वजनिक व्यय निरन्तर बढ़ रहा है। निम्न तालिका में भारत सरकार के व्यय को दर्शाया गया है—

वर्ष	कुल व्यय (करोड़ रुपये में)
1950-51	346.46
1960-61	826.21
1970-71	3142.20
1980-81	13682.00
1990-91	64,690.00
1994-95	151,699.00
1995-96	170,734.00

भारत सरकार के पूँजीगत एवं राजस्व व्यय दोनों में वृद्धि होती रही है। राजस्व व्यय पूँजीगत व्यय के मुकाबले काफी तीव्रता से बढ़ा है।

अब हम राजस्व व्यय और पूँजीगत व्यय को पृथक्-पृथक् विस्तार से लेगे।

(क) सघ सरकार का राजस्व व्यय (Revenue Expenditure)

सघ सरकार के राजस्व व्यय को दो वर्गों में बाँटा जा सकता है—(क) प्रतिरक्षा व्यय (Defence Expenditure) तथा (ख) नागरिक या असैनिक व्यय (Revenue Expenditure)। असैनिक व्यय के पुनः चार भेद हैं—1 असैनिक प्रशासन पर व्यय 2 ऋण-भार (Debt Services) 3 समाज एवं विकास सेवाएँ तथा 4 राज्य सरकारों को दिया जाने वाला धन।

भारत सरकार के बजट में राजस्व व्यय की मदों का वितरण निम्नानुसार किया गया है—

1 सामान्य सेवाएँ (General Services)—राज्य के अग्रे राजकोषीय सेवाएँ ब्याज अदायगीयों प्रशासनिक सेवाएँ पेशाने और विविध सामान्य सेवाएँ तथा रक्षा सेवाएँ (निबल)।

2 सामाजिक और सामुदायिक सेवाएँ (Social and Community Services)।

3 आर्थिक सेवाएँ (Economic Services)—सामान्य आर्थिक सेवाएँ कृषि और सम्बद्ध सेवाएँ उद्योग और खनिज जल और विद्युत विकास परिवहन और संचार तथा डाक सेवाएँ (निबल)।

4 सहायता अनुदान और अशदान आदि (Grants in aid and Contributions)—राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों को सहायता अनुदान अन्य देशों को सहायता तथा स्थानीय निकायों आदि को मुआवजा और समानुद्देशन।

(ख) सघ सरकार का पूँजीगत व्यय

राजस्व खाते की मदों की पूर्ति जहाँ घातू आय से की जाती है वहाँ केन्द्रीय सरकार के कुछ खर्चे पूँजीगत व्यय की श्रेणी में आते हैं जिनकी पूर्ति ऋणों तथा अन्य स्रोतों से की जाती है। पूँजीगत व्यय से सरकार की आय पर कोई भार नहीं पड़ता। चूँकि 1948-49 से सरकार ने पूँजीगत व्यय का कुछ भाग आय बजट से प्राप्त करना शुरू कर दिया है अतः करदाताओं पर भार बढ़ा है।

भारत की विकासोन्मुखी अर्थव्यवस्थाओं में पूँजीगत व्यय का भारी महत्त्व है। राष्ट्रीय उत्पादन आय एवं रोजगार अभिवृद्धि के लिए तथा लोगों के रहन-सहन का स्तर ऊँचा उठाने के लिए और आर्थिक विकास की आधारशिला रखने के लिए यह आवश्यक है कि बड़े पैमाने की पूँजीगत परियोजनाएँ प्रारम्भ की जाएँ। ये परियोजनाएँ काफी महँगी होती हैं और उन पर पर्याप्त मात्रा में धन व्यय करना पड़ता है। इसने कुछ ऐसी प्रकृति की है कि उनकी वित्तीय व्यवस्था राजस्व बजट से की जाती है। भारत में पिछले कुछ वर्षों से पूँजीगत व्यय में काफी वृद्धि हुई है और सरकार को विकास कार्यों को पूरा करने के लिए दिन-प्रतिदिन अधिकाधिक धन की आवश्यकता पड़ रही है। प्रशासनिक लापरवाही और अपव्यय के कारण भी पूँजीगत व्यय में वृद्धि हुई है।

भारत में सघ सरकार के पूँजीगत व्यय में दो प्रकार के व्यय सम्मिलित हैं—(क) विकास सम्बन्धी व्यय एवं (ख) गैर-विकास सम्बन्धी या विकासोत्तर व्यय। विकास सम्बन्धी व्यय में रेल डाक-तार नागरिक विमानचालन सिमाई तथा बहुदूरस्थीय योजनाएँ नागरिक निर्माण कार्य तथा औद्योगिक विकास आदि में लगाई जाने वाली लागत सम्मिलित है। भारत में विकास कार्यों पर लगाई जाने वाली पूँजीगत लागत में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। यह व्यय देश के आर्थिक विकास के लिए अत्यन्त आवश्यक है। गैर-विकास सम्बन्धी व्ययों में बाह्य और आन्तरिक ऋणों की अदायगी सम्बन्धी व्यय राज्यों को दिये जाने वाले अग्रिम धन राजकीय व्यय मुद्रा टकसाल सुरक्षा छपाई आदि से सम्बन्धी व्यय शामिल है।

भारत सरकार के बजट में पूँजीगत व्यय में चार प्रमुख शीर्षक हैं—

1 सामान्य सेवाएँ रक्षा सेवाएँ तथा अन्य सामान्य सेवाएँ।

2 सामाजिक और सामुदायिक सेवाएँ।

3 आर्थिक सेवाएँ सामान्य आर्थिक सेवाएँ कृषि और सम्बद्ध सेवाएँ उद्योग और खनिज जल और विद्युत विकास परिवहन और संचार (रेलवे और डाक-तार को छोड़कर) रेलवे तथा डाक-तार।

4 उधार और अग्रिम-राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों को उधार और अग्रिम, समाज और सामुदायिक सेवाओं के लिए उधार, आर्थिक सेवाओं के लिए उधार, विदेशी सरकारों को अग्रिम तथा अन्य उधार।

भारत सरकार के व्यय की मुख्य मदों का विवरण

(A Description of the Expenditure of the Government of India)

भारत सरकार के व्यय की मुख्य मदों का विस्तृत विवेचन अपेक्षित है—

1. **प्रतिरक्षा व्यय (Defence Expenditure)**—खर्च की इस सबसे बड़ी मद में सेना, नौसेना, वायुसेना तथा अप्रभावित सेना पर किए जाने वाला व्यय सम्मिलित है। 1962 के बाद से चीन और पाकिस्तान के साथ सशस्त्र सघर्षों के कारण और इन दोनों देशों द्वारा परमाणविक तैयारियों के कारण चारों ओर बढ़ते हस्तरीकरण के कारण देश की प्रतिरक्षा तैयारियाँ बहुत तेजी से बढ़ रही हैं और सरकार को प्रतिवर्ष विपुल धनराशि व्यय करनी पड़ती है। इसमें सैनिकों और सैनिक अधिकारियों के भत्ता, भरण तथा उनको दी जाने वाली अन्य सुविधाएँ आदि भी सम्मिलित होती हैं। सशस्त्र सेनाओं का निरन्तर आधुनिकीकरण करना होता है। 1921 में सुरक्षा पर कुल व्यय का 63.29 प्रतिशत व्यय किया जाता था जो 1939 में बढ़कर 82.31 प्रतिशत हो गया और 1943-44 में यह 81.1 प्रतिशत था। इस व्यय की वृद्धि का मुख्य कारण दोनों अन्तिम कालों में महामुद्धों का होना था। स्वाधीनता के उपरान्त सुरक्षा व्यय प्रतिशत के रूप में कम हुआ है।

1950-51 में भारत का प्रतिरक्षा व्यय केवल 164 करोड़ रुपये था जो बढ़कर 1962-63 (चीनी आक्रमण के कारण) में 474 करोड़ रुपये हो गया। 1970-71 में यह 1199 करोड़ रुपये था जो बढ़कर 1972-73 में 1652 करोड़ रुपये तक पहुँच गया। इस वृद्धि का मुख्य कारण यह रहा कि पाकिस्तान के साथ भारत को दो मोर्चों पर भयंकर युद्ध करना पड़ा। 1975-76 में भारत का प्रतिरक्षा व्यय 2472 करोड़ रुपये से बढ़कर 1980-81 में 3867 करोड़ रुपये तक जा पहुँचा और फिर सशस्त्र सेनाओं के तेजी से आधुनिकीकरण के कारण 1989-90 में यह व्यय 13,000 करोड़ रुपये तक जा पहुँचा।

यह व्यय प्रतिवर्ष बढ़ता जा रहा है। कुल बजट का 21% भाग प्रतिरक्षा सेवाओं पर व्यय किया जाता है। 1995-96 में रक्षा व्यय 25,500 करोड़ रुपये का था। इसमें अत्यधिक वृद्धि का कारण कश्मीर की समस्या के कारण पाकिस्तान से बढ़ती रक्षा समस्या एवं हथियारों के आधुनिकीकरण की आवश्यकता है।

2. **नागरिक अथवा असैनिक व्यय (Civil Expenditure)**—सघ सरकार के नागरिक अथवा असैनिक व्यय के चार उपभेद किए जाते हैं—असैनिक प्रशासन का व्यय, ब्याज अदायगी, समाज तथा विकास सेवाएँ और राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान।

राज्य के कल्याणकारी स्वरूप के फलस्वरूप असैनिक प्रशासन के व्यय में काफी वृद्धि हुई है। केन्द्र सरकार के विभागों के विस्तार, नवीन विभागों की स्थापना, सरकारी कर्मचारियों की वेतन-वृद्धि, विश्व के सभी देशों में राजनयिक सम्बन्धों की स्थापना, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में प्रतिनिधि-मण्डल को भेजने, सरकारी ऋणों पर ब्याज की अदायगी, आर्थिक सेवाओं के निरन्तर विस्तार, सामाजिक सेवाओं के प्रसार आदि के कारण सघ सरकार का असैनिक व्यय बहुत बढ़ गया है।

सरकारी ऋणों पर की जाने वाली ब्याज की अदायगी असैनिक व्यय की एक महत्वपूर्ण मद है। भारत सरकार एक महत्वपूर्ण उधारकर्ता (Borrower) बनी हुई है जो व्यक्तिगत, बैंकों तथा वित्तीय संस्थाओं आदि से उधार लेती है और ब्याज का भुगतान करती है। बैंकों सरकारी ऋण की मात्रा निरन्तर बढ़ रही है अतः ब्याज की अदायगी सरकार पर एक बोझ बन गई है।

समाज तथा विकास सेवाओं पर किया जाने वाला व्यय असैनिक व्यय का बहुत ही महत्वपूर्ण मद है। विकास व्यय का दो दृष्टियों से राष्ट्र-निर्माण की दिशा में भारी महत्त्व है—(क) शिक्षा, चिकित्सा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, भ्रम, रोजगार जैसी समाज-सेवाओं पर यह व्यय होता है, (ख) आर्थिक सेवा, यथा—कृषि और सम्बद्ध सेवाएँ उद्योग, निर्माण-वृद्धि, सिंचाई एवं विद्युत, सार्वजनिक निर्माण, परिवहन एवं संचार सेवाओं आदि पर यह व्यय किया जाता है। इन सेवाओं से व्यक्तियों की कार्य-क्षमता बढ़ती है

जिससे राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है। राज्य के कल्याणकारी स्वरूप के फलस्वरूप सरकार समाज और विकास सेवाओं की व्यवस्था में भारी रुचि ले रही है। केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों और सघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों को सहायता अनुदान अतृप्तिक व्यय में गिने जाते हैं।

3. आर्थिक सेवाओं (Economic Services)—आर्थिक सेवाओं पर व्यय किया जाने वाला विकास व्यय होता है। इसमें सामान्यतः कृषि और सम्बद्ध सेवाएँ उद्योग और खनिज जल एवं विद्युत विकास, परिवहन तथा संचार सम्मिलित हैं। राज्य के कल्याणकारी स्वरूप के कारण आर्थिक सेवाओं पर व्यय का निरन्तर बढ़ते जाना स्वाभाविक है। यह व्यय समाज को समृद्धि प्रदान करता है और राष्ट्र-निर्माण में इसका भारी योगदान है।

विकास एवं गैर-विकास व्यय

(Development and Non-Development Expenditure)

केन्द्र सरकार के व्यय को विकास एवं गैर विकास व्यय में बाँटा गया है। विकास व्यय को 4 उपभागों एवं गैर विकास व्यय को 10 उपभागों में बाँटा गया है।

भारत सरकार के विकास एवं गैर विकास व्यय दोनों में निरन्तर वृद्धि होती रही है। भारत में विकास व्यय गैर विकास व्यय से सदैव ही अधिक रहा है। निरन्तर विकास व्यय में सापेक्ष एवं निरपेक्ष वृद्धि होती रही है। इसका प्रभाव उत्पादन रोजगार एवं मुद्रास्फीति पर घटनात्मक प्रभाव पड़ता है। निम्न तालिका भारत में विकास एवं गैर-विकास व्यय के विकास को व्यक्त करती है—

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	1970-71	1980-81	1990-91	1994-95 (अ अ)	1995-96 (ब अ)
विकास व्यय	2659	24426	105922	172827	190398
गैर-विकास व्यय	2918	12419	70626	131508	149087

भारत में केन्द्रीय सरकार के व्यय की मदीनतम प्रवृत्तियों निम्न प्रकार हैं—

- (1) सार्वजनिक व्यय में निरन्तर वृद्धि होना।
- (2) विकास व्यय में गैर-विकास व्यय के मुकाबले अधिक सापेक्ष वृद्धि।
- (3) प्रतिरक्षा व्यय में सापेक्ष रूप से कमी एवं इसमें स्थिर भागों पर निरपेक्ष रूप से कमी।
- (4) ब्याज अदायगी में निरन्तर वृद्धि हो रही है।
- (5) सन्धि में सरकारी प्रयासों के बावजूद वृद्धि जारी, पर 1997-98 के बजट में इसमें कमी आई है।

राज्य सरकारों के व्यय

(Expenditures of State Govts)

सघ सरकार की तरह राज्य सरकारों के व्यय दो भागों में विभक्त हैं—राजस्व खाते के व्यय और पूँजीगत व्यय। आय और व्यय की जो मदें राज्यों को सौंपी गई हैं सघ सरकार की मदों से मिल्कुल भिन्न हैं। सघ सरकार की आय की मदें लोचपूर्ण हैं और व्यय की मदें बेलोचदार। इसके विपरीत राज्य सरकारों की आय की मदें बेलोचदार जबकि खर्च की मदें लोचपूर्ण हैं। राज्यों को जो कार्य सौंपे गए उनमें से अधिकांश पर खर्च होता है। आय होती नहीं है या इतनी कम होती है कि वह कोई महत्त्व नहीं रखती। राज्यों पर शान्ति और व्यवस्था बनाए रखने तथा राष्ट्रीय निर्माण कार्यों जैसे—शिक्षा स्वास्थ्य, सामाजिक सेवा सहकारिता आदि की व्यवस्था का महत्त्वपूर्ण दायित्व है। ये कार्य ऐसे हैं जो अधिक व्यय-साध्य हैं।

राज्यों के राजस्व व्यय को तीन भागों में विभाजित किया जाता है—(i) विकास व्यय, (ii) गैर-विकास व्यय एवं (iii) क्षतिपूर्ति समर्पण—स्थानीय एवं पंचायती राज सस्थाओं को। राजस्व खाते के विकास व्यय (Development Expenditure) को पुन दो भागों में विभाजित किया जाता

है—(क) सामाजिक एवं सामुदायिक सेवाएँ तथा (ख) आर्थिक सेवाएँ। गैर-विकास व्यय (Non-Development Expenditure) ये—(i) राज्य के अंग, (ii) राजस्व सेवाएँ, (iii) ब्याज की अदायगी, (iv) रिजर्व समायोजन, (v) प्रशासकीय सेवाएँ एवं (vi) पेंशन तथा सामान्य सेवाओं पर व्यय सम्मिलित किया जाता है।

राज्यों के पूँजी खाते के व्यय को पाँच भागों में विभाजित किया जाता है—

(i) कुल पूँजी व्यय—(क) विकास व्यय एवं (ख) गैर-विकास व्यय, (ii) आन्तरिक ऋण का भुगतान, (iii) केन्द्र को पूर्ण भुगतान, (iv) ऋण एवं अग्रिम तथा (v) अन्य।

राज्य सरकारों का कुल व्यय केन्द्रीय सरकार के व्यय की भाँति निरन्तर बढ़ता जा रहा है।

(क) राज्य सरकारों के राजस्व खाते के व्यय

राज्यों के राजस्व खाते के व्ययों की पूर्ति राज्यों द्वारा लगाए जाने वाले करों, केन्द्रीय करों के भाग, सरकारी उद्यमों की प्राप्ति, केन्द्र सरकार से मिलने वाले सहायक अनुदानों तथा कुछ अन्य मदों द्वारा की जाती है। राज्यों का राजस्व व्यय दो वर्गों में विभाजित किया जाता है—सामाजिक एवं विकास सेवाओं (Social and Developmental Services) पर व्यय तथा गैर-विकास या विकासोत्तर (Non Developmental) व्यय। सामाजिक एवं विकास सेवाओं में शिक्षा धिकित्सा एवं सार्वजनिक स्वास्थ्य, कृषि व सहकारिता, सिंचाई, विद्युत योजनाएँ ग्रामीण तथा सामुदायिक विकास, अत्यधिक निर्माण कार्य में उद्योग तथा रसद आदि सम्मिलित किया जाता है जबकि गैर-विकासोत्तर व्यय में नागरिक प्रशासन, ऋणभार, कर-संग्रह, अकाल आदि के खर्च शामिल है।

विकास व्यय (Development Expenditure)—भारत एक कल्याणकारी राज्य है जिसका उद्देश्य देश में एक समाजवादी समाज की स्थापना करना है और इस उद्देश्य की पूर्ति करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा अधिकाधिक विकासात्मक व्यय किया जा रहा है। विकास व्यय में मुख्य मदें हैं—(1) शिक्षा, (2) धिकित्सा एवं सार्वजनिक व्यय (3) कृषि सिंचाई, सहकारिता, ग्रामीण विकास आदि, (4) धिकित्सा निर्माण कार्य, (5) उद्योग एवं पूर्ति। ये विभिन्न सेवाएँ जन-समुदाय को ठीक लाभ प्रदान करती हैं। सेवाएँ जितनी अधिक विकसित होती है, जनता का उत्तम अधिक कल्याण होता है और वह अधिक सुखी तथा अच्छी दशा में रहती है। राज्य नि शुल्क प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था करते हैं, उच्च शिक्षा एवं तकनीकी तथा व्यावसायिक शिक्षा के लिए सुविधाएँ उपलब्ध करते हैं। भारतीय रुविधान के राज्य-नीति के निर्देशक तत्वों में राज्यों को बच्चे और नवयुवकों के लिए शिक्षा की व्यवस्था करने का भार सौंपा गया है परन्तु भारत की विशाल जनसंख्या और अशिक्षा की व्यापकता को देखते हुए राज्य सरकारों द्वारा इस मद पर किया गया व्यय पर्याप्त नहीं कहा जा सकता। राज्य सरकारों द्वारा औपधालयों, स्कूलों आदि की स्थापना की जाती है। राज्य सरकारों सार्वजनिक स्वास्थ्य के सुधार पर काफी धन व्यय करती हैं। भारत एक कृषि-प्रधान देश है और राज्य सरकारों को कृषि के सुधार तथा उत्थान के लिए प्रतिवर्ष काफी व्यय करना पड़ता है। कृषि ग्राम विकास की सामुदायिक विकास योजनाओं और सहकारिता को अधिकाधिक महत्त्व दिया जा रहा है ताकि ग्रामीण जनता में अपने आप उन्नति करने की भावना जाग्रत हो सके। राज्य सरकारों द्वारा सार्वजनिक निर्माण कार्यों पर भारी व्यय किया जाता है। सड़कों, भवनों आदि पर व्यय देश की आर्थिक सम्पन्नता के लिए आवश्यक है। राज्य सरकारों ने अपने राज्य के उद्योगों के विकास के लिए छोटे और मध्यम श्रेणी के उद्योग-धन्धों को प्रशिक्षण तथा व्यय-सुविधाएँ प्रदान करती हैं। वास्तव में देश में जब से नियोजन (Planning) का प्रारम्भ हुआ है तब से राज्यों के विकास व्यय में निरन्तर वृद्धि होती गई।

गैर-विकास व्यय (Non Development Expenditure)—गैर-विकास व्यय की उल्लेखनीय मदें हैं—नागरिक या अत्यधिक प्रशासन, ऋण-सेवाएँ अकाल सहायता आदि। आन्तरिक शान्ति और सुरक्षा बनाए रखने का दायित्व राज्य सरकारों का है जिसके लिए वे पुलिस, न्यायालयों और जेलों की व्यवस्था करती हैं। राज्यों के समस्त साम्प्रदायिक दंगों, औद्योगिक विवादों, छात्र आन्दोलनों आदि के रूप में कानून और व्यवस्था की अनेक गम्भीर समस्याएँ विद्यमान रहती हैं जिनसे सुलझने के लिए पुलिस शक्ति में काफी विस्तार और सुधार किया गया है। सरकारी कर्मचारियों की संख्या और वेतन में वृद्धि के

फलस्वरूप असेनिक प्रशासन का व्यय बढ़ा है। राजस्व की प्रत्यक्ष भाँगी पर राज्य सरकारों का काफी व्यय होता है। राज्य सरकारें अपने-अपने क्षेत्रों में कर-संग्रह में पर्याप्त व्यय करती हैं। कर-एकत्रीकरण के लिए बड़ी संख्या में कर्मचारी रखने पड़ते हैं जिनको वेतन और भत्ते के रूप में बहुत बड़ी राशि देनी पड़ती है। राज्य सरकारों का ऋण सम्बन्धी व्यय काफी होता है। राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार से ऋण लेती हैं जिन पर प्रतिवर्ष व्याज का भुगतान करना पड़ता है और विविध प्रकार के गैर-विकासत्मक व्यय राज्य सरकारों को करने पड़ते हैं। वे विस्थापित व्यक्तियों के पुनर्वास के लिए व्यय करती हैं। निजी व्यक्तियों को ऋण राज्य सरकारों द्वारा दिए जाते हैं। उच्च तकनीकी शिक्षा और वजीफों की व्यवस्था करना एक व्यवसायी कार्य है।

(ख) राज्य सरकारों का पूँजीगत व्यय

सघ सरकार की भाँति राज्य सरकारों के पूँजीगत खर्च को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—(1) विकास व्यय, (2) गैर-विकास व्यय।

बहुदेशीय नदी घाटी योजनाएँ, सिंचाई तथा नौ-चालन, कृषि-सुधार व अनुसन्धान की योजनाएँ, जल, विद्युत, सड़कें यातायात, औद्योगिक विकास और भवन आदि विकास-व्यय की मुख्य मदें हैं। पञ्चवर्षीय योजनाओं के कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के फलस्वरूप तथा अधिकांश खर्च पूँजीगत प्रकृति का होने के कारण इन सभी मदों के अन्तर्गत होने वाले पूँजीगत व्यय की वित्तीय व्यवस्था पूँजीगत प्राप्तियों (Capital Receipts) से विशेष रूप से राज्यों द्वारा लिए जाने वाले ऋणों तथा उधारों से और केन्द्र द्वारा राज्यों को दिए जाने वाले अनुदानों तथा ऋणों से की जाती है।

सरकारी व्यय का बदलता हुआ प्रतिरूप—सघ और राज्य सरकारों के कुल व्यय में तेजी से विस्तार हुआ है किन्तु सभी प्रकार के व्ययों में परिवर्तन समान मात्रा में हुआ हो, ऐसा नहीं है। सरकार मदों के महत्व को बदलती रही है। विभिन्न मदों के व्ययों में समानुपातिक परिवर्तन (Proportional Changes) हुए हैं उनमें भारी विभिन्नताएँ पाई जाती हैं। यही कारण है कि सरकार के व्यय के स्वरूप में उल्लेखनीय अन्तर दिखाई देता है।

विकास कार्यों के अन्तर्गत कुछ व्यय अन्य के मुकाबले अधिक तेजी से बढ़े हैं, उदाहरणार्थ, शिक्षा-व्यय। राज्यों के व्यय में वृद्धि की प्रवृत्ति के लिए उत्तरदायी कुछ प्रमुख कारण ये रहे हैं—योजना कार्यक्रमों की पूर्ति मुद्रा-स्थिति के कारण कर्मचारियों के वेतन और बस्तुओं के मूल्य में बढ़ोतरी, नए-पुराने क्षेत्रों में नवीन विभागों की स्थापना और विस्तार। सघ सरकार के समान ही राज्य-वित्त की तीसरी मुख्य प्रवृत्ति करों की दरों में वृद्धि और नए करों को लागू किया जाना है। चौथी प्रवृत्ति सामाजिक सेवाओं पर अधिक खर्च करने की रही है। देश में समाजवादी समाज स्थापित करने का उद्देश्य निश्चित करने के कारण सभी राज्यों को केन्द्र की तरह सामाजिक सेवाओं पर अधिकाधिक खर्च करना पड़ रहा है और आगामी वर्षों में इस मद में खर्च बढ़ने की आशा है। पाँचवी मुख्य प्रवृत्ति केन्द्र और राज्यों में सहयोग वृद्धि की रही है। 1990 तक सभी राज्यों में अधिकांश समय तक केन्द्र ने लगातार एक ही दल की सत्ता बनी रहने के कारण केन्द्र का प्रादेशिक, राजनीतिक और प्रशासन में हस्तक्षेप बढ़ने से केन्द्र और राज्यों की वित्त नीतियों में सहयोग निरन्तर बढ़ रहा है। इस कारण राज्य की केन्द्र पर निर्भरता अधिक बढ़ी है। 1990 के बाद के काल में राजनीतिक परिवर्तन हुआ। इस राजनीति में क्षेत्रीयता बढ़ी। इससे केन्द्र सरकार व राज्यों की सरकारों में मतभेद बढ़े, क्योंकि दोनों में अलग-अलग दल की सरकारें रही हैं अतः इससे भी राज्यों का व्यय बढ़ता रहा है।

सरकारी व्यय के आर्थिक प्रभाव

(Economic Effects of Public Expenditure)

निरन्तर बढ़ते हुए सरकारी व्यय के अनेक लाभ प्राप्त हुए हैं जिनमें कुछ मुख्य निम्नांकित हैं—

1 कृषि एवं उद्योग के विकास की गति बढ़ी है और परिवहन एवं संचार सेवाओं का विस्तार हुआ है। इन सभी दिशाओं में ठोस सहायता मिली है, जिससे आर्थिक एवं सामाजिक उच्च स्तरों का निर्धारण हुआ है।

2 शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य आदि सामाजिक सेवाओं का विस्तार और उनमें उत्तरोत्तर सुधार हुआ है। यद्यपि समाजवादी समाज की स्थापना के लक्ष्य अभी दूर हैं लेकिन इस दिशा में प्रगति हुई है और देश का गरीब वर्ग ऊँचा उठा है।

3 राष्ट्रीय आय में वृद्धि हुई है और रोजगार के अवसर बढ़े हैं। जनसंख्या में वृद्धि के कारण यद्यपि कुल बेरोजगारी बढ़ी है लेकिन रोजगार के अवसरों में काफी वृद्धि हुई है। लोगों के रहन-सहन का स्तर ऊँचा उठा है।

4. पथवर्षीय योजनाओं की अवधि में सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार हुआ है।

5. आज राष्ट्र विकास की दिशा में तेजी से अग्रसर है और विश्व के अनेक देशों को अपनी प्राविधिक तथा अन्य सेवाएँ सुलभ करता है। वे आधारशिलाएँ बन चुकी हैं जिन पर निकट भविष्य में ही राष्ट्र विकसित देशों की श्रेणी में आ खड़ा होगा परन्तु सरकारी व्यय में हुई वृद्धि के कुछ विपरीत परिणाम सामने आए हैं। मुद्रास्फीति (Inflation) में निरन्तर वृद्धि हुई है और गत कुछ वर्षों से तो स्फीतिजनक दबाव (Inflationary Pressure) तीव्र गति से बढ़ा है। स्फीति को नियन्त्रित करने के उपाय तब सफल नहीं हो सकते, जब तक कि सरकारी व्यय की वृद्धि पर रोक न लगा दी जाए।

सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के कारण और मितव्ययिता के उपाय

(Causes of Increase in the Public Expenditure and Measures for Economy)

वृद्धि के कारण

सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी आँकड़ों से स्पष्ट है कि इसमें निरन्तर तेजी से वृद्धि होती जा रही है। इस वृद्धि के कुछ कारण संक्षेप में निम्नवत् रखे जा सकते हैं—

1 द्वितीय महायुद्ध के बाद से उत्पन्न हुई युद्धजनित परिस्थितियों ने भारत सरकार के सार्वजनिक व्यय को काफी बढ़ा दिया। युद्धोत्तर वर्षों में और उसके बाद तीव्र आर्थिक विकास से प्रेरित काल में मुद्रा-स्फीति के कारण सभी प्रकार की वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि हो जाने से सरकार के व्यय में वृद्धि होती गई।

2. स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद देश में विभिन्न दिशाओं में बढ़ते हुए अपने कर्तव्यों का पालन करने के उद्देश्य से सरकार को प्रशासनतन्त्र का पर्याप्त विस्तार करना पड़ा है। नए-नए मन्त्रालय स्थापित हुए और लोकसेवकों की संख्या में भारी वृद्धि हुई है। नए-नए विभाग बड़ी संख्या में खोले गए हैं। देश के विभाजन से उत्पन्न परिस्थितियों का सामना करने, राज्यों के पुनर्गठन आदि के सम्बन्ध में अपने कर्तव्यों का पालन करने, राज्य के कल्याणकारी स्वरूप को वास्तविक रूप में प्रतिष्ठित करने आदि के लिए सरकार को प्रारम्भ से ही प्रशासन व्यय में पर्याप्त वृद्धि करनी पड़ी और यह क्रम आज भी जारी है। संसार के अनेक देशों के साथ राजनीतिक तथा आर्थिक सम्बन्ध स्थापित करने, विभिन्न देशों में दूतावास स्थापित करने, वाणिज्य दूतों तथा वाणिज्य आयोगों को नियुक्त करने, अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में अपने प्रतिनिधि भेजने आदि के कारण देश के प्रशासनिक व्यय में काफी वृद्धि हुई।

3. जन्म से पाकिस्तान के शत्रुतापूर्ण रवैए के कारण और चीन तथा पाकिस्तान दोनों देशों में सशस्त्र संघर्षों के कारण भारत को बाध्य होकर अपने प्रतिरक्षा व्यय में वृद्धि करनी पड़ी। विशेषकर 1962 में चीनी आक्रमण के प्रशयात् तो हमारे सैनिक व्यय में बहुत अधिक वृद्धि हुई और 1963-64 के बजट में कुल प्रतिरक्षा की मात्रा लगभग दुगुनी हो गई। 1965 और 1971 के भारत-पाक युद्धों के बाद देश की सशस्त्र सेनाओं पर व्यय काफी बढ़ गया। पिछले कुछ वर्षों से हमारे पड़ोसी देश किस प्रकार अपना शस्त्रीकरण कर रहे हैं, उसके कारण भारत को मजबूर होकर अपनी प्रतिरक्षा तैयारियाँ बढ़ानी पड़ी हैं। नए डिफेंस के निर्माण, सेनाओं के आधुनिकीकरण आदि के कारण भारत को भारी प्रतिरक्षा व्यय करना पड़ रहा है। भारत ने सदा ही यह प्रयत्न किया है कि उसकी प्रतिरक्षा आवश्यकताओं में कभी हो, क्योंकि इस व्यय से उसके विकास कार्यों में बाधा पड़ती है लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों ने भारत को अपनी प्रतिरक्षा तैयारियों को तेजी से बढ़ाने के लिए विवश कर दिया है। वर्तमान परिस्थितियों का तकाजा है कि देश अपनी प्रतिरक्षा क्षमता में कोई ढील न आने दे, विकास प्रयत्नों को पूर्ववत् उच्च स्तर पर बनाए रखना है अतः सरकार को कराधान और उधार में वृद्धि करके अधिक साधन प्राप्त करने होते हैं।

4. भारत सहित संसार भर में जो राजनीतिक तथा आर्थिक उथल-पुथल हो रही है उसके कारण सार्वजनिक व्यय में वृद्धि हुई है।

5. सबसे महत्वपूर्ण 1950-51 से देश के आर्थिक विकास के लिए आर्थिक योजनाओं के अन्तर्गत भारी व्यय करना पड़ रहा है। इन योजनाओं में बड़ी-बड़ी बहुमुखी नदी-घाटी योजनाओं, बड़े-बड़े उद्योगों और राजकीय उपक्रमों, सामुदायिक विकास योजनाओं, यातायात और सवादावाहन के साधनों तथा सामाजिक सेवाओं आदि पर किया जाने वाला खर्च बहुत अधिक हो रहा है। यद्यपि यह विकास खर्च सभी क्षेत्रों में आशानुकूल अनुशासित रूप में नहीं हुआ है और जनता के धन का प्रशासनिक तथा अन्य कई कारणों से काफी अपव्यय हुआ है फिर भी इस अप्रत्याशित खर्च से अनेक अल्प-विकसित क्षेत्रों का प्रत्यक्ष विकास तो हुआ ही है। उन क्षेत्रों में निजी पूँजीपतियों ने भी पर्याप्त मात्रा में पूँजी लगाकर नवीन औद्योगिक इकाइयों स्थापित की है। इनका सामूहिक प्रभाव उत्पादन में वृद्धि के रूप में दृष्टिगोचर हुआ है। सामुदायिक योजनाओं और पंचायती राज के माध्यम से अनेक सामाजिक सेवाओं की यथोचित व्यवस्था हुई है। इन सेवाओं से भारत के जन-मानस में एक नवीन चेतना प्रस्फुटित हो रही है जो विकासोन्मुखी और प्रगतिवादी है। इस चेतना से श्रमिकों, किसानों और सर्वहारा वर्ग को अपने अधिकारों का एक नया सन्देश मिला है जो शोषण की समाप्ति की ओर एक कदम है। सामाजिक सेवाओं के माध्यम से सरकार द्वारा एक विकास युग का सूत्रपात किया गया है जो भावी प्रगति की आधारभूत भूमिका है।

॥ बढ़ती हुई जनसंख्या के लिए नागरिक व सामाजिक सुविधाएँ प्रदान करने के प्रयासों में भी सरकार को अधिक खर्च करना पड़ रहा है। सामाजिक सेवा शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य कर्मचारियों और श्रमिकों के लिए कल्याण योजनाओं विस्थापितों की सहायता तथा पुनर्वास और ऐसी अन्य सेवाओं पर किया जाने वाला व्यय आधुनिक राज्य के व्यय का एक अनिवार्य अंग है। सामाजिक सेवाएँ उतनी अनिवार्य नहीं होती जितनी कि सुरक्षा सेवाएँ होती हैं, तथापि जहाँ सुरक्षा सेवाओं पर किया गया व्यय नकारात्मक लाभ (Negative Benefit) प्रदान करता है वहीं सामाजिक सेवाओं पर किया गया कार्य एव व्यय सकारात्मक लाभ (Positive Benefit) प्रदान करता है। सामाजिक सेवाएँ जितनी अधिक विकसित होती हैं, समाज के लोग उतने अधिक प्रसन्न और सुखी दिखाई देते हैं। एण्डले सुन्दरम् एव अग्रवाल ने लिखा है कि—“सामाजिक सेवाओं पर किया गया व्यय सुरक्षा सेवाओं पर किए जाने वाले व्यय को कम रखने में सहायक होता है क्योंकि सामाजिक सेवाओं की पर्याप्त एव उच्चकोटि की व्यवस्था होने से देश के लोगों का ईमानदारी एव नैतिकता का स्तर ऊँचा उठता है, जिसके फलस्वरूप पुलिस तथा कानूनी अदालतों आदि की कम आवश्यकता होती है। इस स्थिति में, लोगों में अधिक सन्तोष बना रहता है, कानून तथा व्यवस्था भंग करने की घटनाओं तथा इसी प्रकार की अन्य कठिनाइयों कम उत्पन्न होती है।” सामाजिक सेवाओं पर व्यय में वृद्धि करके सरकार सुरक्षा सेवाओं के व्यय में किरायात कर सकती है, जिससे साधनों पर पड़ने वाला दबाव कम हो सकता है। भारत जैसे लोकतन्त्रीय देश में, जटों का भाग्य बदस्क जनसंख्या के हाथों में है यह अत्यावश्यक है कि देश की जनसंख्या को शिक्षित किया जाए, चिकित्सा एव सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सेवाओं को समुन्नत किया जाए और विभिन्न सेवाओं पर सार्थक व्यय किया जाए।

7. भारत में पुलिस एव जेल राज्य के प्रशासन से सम्बन्धित विषय है। पिछले वर्षों में देश में पुलिस दल के विस्तार और उन्नत करने के काफी प्रयत्न हुए हैं, विशेष पुलिस सस्थानों की स्थापना हुई है। भारत में दण्ड-न्याय (Criminal Justice) पूर्णतया राज्य के खर्च पर प्रदान किया जाता है। सिविल न्याय (Civil Justice) के लिए अवश्य अदायगियों की जाती है और फीस की मात्रा, मामले से सम्बन्ध धन अथवा सम्पत्ति के मूल्य पर निर्भर होती है। भारत में जेलों में काफी सुधार किए गए हैं, अतः व्ययों में वृद्धि हुई है। सामान्य प्रशासन से सम्बन्धित मशीनरी का काफी विस्तार हुआ है। इन सब सेवाओं से असैनिक प्रशासन के व्यय में काफी वृद्धि हो रही है।

8. देश में सरकार स्वयं अनेक उद्योगों की स्थापना कर रही है। अनेक उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर लिया गया है जिससे सार्वजनिक खर्च में वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त सरकार उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिए निजी सस्थानों को आर्थिक सहायता, ऋण और अनुदान आदि देती है। इससे सार्वजनिक खर्च बढ़ा है।

9 देश में खाद्यान्नों का भारी मात्रा में आयात सार्वजनिक व्यय में वृद्धि का एक प्रमुख कारण रहा है। पिछले कुछ वर्षों से यह देश खाद्यान्नों के मामले में आत्म-निर्भरता की ओर बढ़ा है लेकिन अभी मानसून पर कृषि का निर्भर रहना और सम्बन्धित नीतियों में तेजी से परिवर्तन से उत्पन्न अनिश्चितता से निपटने के लिए अनेक सामग्रियों का आयात किया जा रहा है।

10 देश के आर्थिक विकास की महत्वाकांक्षी योजनाओं और उनमें पर्याप्त अपव्यय के कारण सरकारी व्यय की मात्रा में काफी वृद्धि होती रही है। सरकारी विभागों में अकुशलता बढ़ती जा रही है और अनेक खर्च इस प्रकार किए जा रहे हैं जिनसे समाज को कोई प्रत्यक्ष लाभ नहीं होता। प्रयोजनाओं के समुचित रूप से संचालन न हो पाने के कारण सरकारी व्यय बहुत कुछ अनावश्यक रूप से बढ़ा है।

11 भाई-भतीजावाद रिश्तखोरी भ्रष्टाचार आदि सरकारी अपव्यय के अन्य कारण हैं। दुर्भाग्यवश उच्च-स्तरीय सरकारी अधिकारी और मन्त्री भी भ्रष्टाचार के आरोपों से मुक्त नहीं रह सके हैं।

सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के विरुद्ध आपत्तियाँ

सार्वजनिक व्यय में होने वाले इन वृद्धियों के सम्बन्ध में निम्नलिखित आपत्तियाँ उठाई जाती रही हैं—

1 सरकारी विभागों में अकुशलता बढ़ रही है। आवश्यकता से अधिक व्यक्ति भर्ती कर लिए जाते हैं और व्यय इस प्रकार किए जाते हैं जिनसे समाज को कोई प्रत्यक्ष लाभ नहीं होता।

2 उपलब्ध साधनों का पूरा प्रयोग नहीं किया जाता।

3 जो लक्ष्य निर्धारित किए जाते हैं वे अनेक मामलों में पूरे नहीं हो पाते। सार्वजनिक आय का अपव्यय होता है।

4 प्रशासनिक व्यय मनमाने ढंग से बढ़ाते रहने की प्रवृत्ति पैदा हो गई है। स्टेशनरी का अपव्यय होता है अनेक टयूर अनावश्यक रूप से किए जाते हैं मन्त्रियों और अधिकारियों के स्वागत सत्कार पर बेतहाशा राशि का अपव्यय होता है।

5 अनेक निर्माण कार्य ठोस और टिकाऊ नहीं किए जाते। फलस्वरूप वे शीघ्र नष्ट हो जाते हैं और उनके पुनर्निर्माण पर बार-बार व्यय करना पड़ता है।

6 भाई-भतीजावाद (Nepotism) रिश्तखोरी भ्रष्टाचार आदि सरकारी अपव्यय के अन्य कारण हैं।

एण्डले और सुन्दरम् ने लिखा है कि यह भारत का सीमावर्त्य है कि उसके पास प्रशासन के उच्च स्तरों पर सिविल सेवकों का एक ऐसा दल है जो सत्तार के किसी देश के सिविल सेवकों के बराबर है परन्तु केवल उच्च स्तर के अधिकारियों से ही प्रशासन का सम्बन्ध होता है ऐसा नहीं है। वास्तविकता यह है कि सरकारी पद-सोपान (Official Hierarchy) के सभी स्तरों पर ईमानदारी एवं कुशल कर्मचारी वर्ग की आवश्यकता होती है। यह भारत का दुर्भाग्य है कि उच्च स्तर के सरकारी अधिकारी तथा मन्त्री (Ministers) बेईमानी के आरोप से बच नहीं सके हैं। इसके कारण भारत में लोकपाल की नियुक्ति की आवश्यकता अनुभव की गई। यह हो सकता है कि इन आरोपों को लगाने समय सरकार के आलोचकों ने कुछ अतिशयोक्ति से काम लिया हो परन्तु उच्च स्तर के लोगों को सीजर की पत्नी की तरह सभी सन्दर्भों से घरे रहना चाहिए। अतः यह आवश्यक है कि सरकार किसी ऐसी प्रशासनिक मशीनरी की स्थापना करे जो उच्च स्तर के व्यक्तियों के विरुद्ध लगाए गए भ्रष्टाचार तथा भाई भतीजावाद के आरोपों एवं शिकायतों की जाँच करे। ऐसी प्रशासनिक मशीनरी की स्थापना करना बड़ा कठिन है जिससे उक्त लक्ष्य की पूर्ति हो जाए और न तो सरकारी कर्मचारियों का मनोबल (Moral) गिरे और न सरकार के कार्य-संचालन पर उसका कोई प्रतिकूल प्रभाव पड़े। इसने सरकार पर बड़ा बोझ डाला है और यही कारण है कि इस दिशा में अब तक कुछ नहीं हो सका है।

नित्यव्ययिता के उपाय

सार्वजनिक व्यय में अनावश्यक वृद्धि और अपव्यय को रोकने के लिए सरकार समय-समय पर अनेक कदम उठाती रही है—

1 मार्च 1958 में संसद में कांग्रेस द्वारा स्थापित मितव्ययिता समिति (Economy Committee) ने सरकार का ध्यान इस ओर आकर्षित किया कि सरकारी विभागों में अनावश्यक रूप से और छोटे-छोटे कारणों के आधार पर स्टाफ में वृद्धि करने की सामान्य प्रवृत्ति बढ रही है अतः सरकार को चाहिए कि प्रशासकीय अधिशासी लिपिकवर्गीय एवं कुशल तथा अकुशल पदों की भर्तियों को बन्द कर दे तथा उन सभी पदों को समाप्त कर दे जो 6 माह अथवा अधिक समय से रिक्त हों केवल उन पदों को छोड़कर जहाँ तकनीकी कर्मचारी आवश्यक हों। समिति द्वारा यह सिफारिश की गई कि स्टाफ से कर्मचारियों का एक केन्द्रीय पूल बनाया जाए और नई भर्तियाँ उसमें से की जाएँ। यह कहा गया कि सभी प्रकार की पुनर्व्यवस्थाएँ बन्द की दी जाएँ तथा रिटायर होने वाले लोगों के सेवाकाल में वृद्धि न की जाए। सरकार ने समिति की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए अनेक कदम उठाए और इसमें आवश्यकतानुसार अब उपाय किए जा रहे हैं।

2 सरकार के कैबिनेट सचिवालय का संगठन और प्रणाली सम्भाग (Organisation and Method Division) कार्य करने के तरीके में सुधार और कार्यक्षमता तथा मितव्ययिता सम्भाग (Economy Division) उन सभी प्रस्तावों की जाय करता है जिन्हें वित्त मन्त्रालय की अनुमति आवश्यक होती है। यह सम्भाग अधिकाधिक मितव्ययिता लाने की दृष्टि से अपनी खोजबीन करता है। इसी सम्भाग की विशेष पुनर्गठन इकाई (Special Re organisation Unit) का पुनर्गठन 1964 में किया गया ताकि प्रशासनिक कार्यकुशलता के अनुरूप कर्मचारियों की संख्या में कमी का अनुमान लगाया जा सके और कार्य प्रतिमानों का निष्पादन-मानदण्ड निर्धारित किये जा सकें।

3 विभिन्न मन्त्रालयों और विभागों में आन्तरिक मितव्ययिता समितियाँ (Internal Economy Committees) कार्य की प्रकृति किस्म और मात्रा की जाँच करके पता लगाती हैं कि सम्बन्धित कार्य को और अधिक शीघ्रता के साथ पूरा किया जा सकता है अथवा नहीं तथा स्टाफ पर किए जाने वाले व्यय में और सामान्य खर्च में कमी की गुंजाइश है।

4 केन्द्रीय मितव्ययिता मण्डल (Central Economy Board) यह देखता है कि आन्तरिक मितव्ययिता समितियों की सिफारिशों लागू की जा रही हैं अथवा नहीं। यह भी जाँच की जाती है कि विशेष पुनर्गठन इकाई अथवा कर्मचारी निरीक्षण इकाई के प्रस्तावों पर कहीं तक अमल किया जा रहा है।

5 प्रत्येक मन्त्रालय में एक पृथक् आन्तरिक दल ऐसे मामलों के सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट देता है जिनका सम्बन्ध अकुशलता आदि से होता है।

सार्वजनिक व्यय को प्रभावशील बनाने की दिशा में सरकार ने काफी प्रशासनिक मशीनरी आवश्यक जॉब-पडताल और सुझावों के लिये निवृत्त कर रखी है। इस बात का ध्यान रखने की चेष्टा की जाती है कि सार्वजनिक व्यय का उपयोग आर्थिक नीति के एक अस्त्र के रूप में सही ढंग से हो सके और सार्वजनिक व्यय की योजनाएँ ऐसी बनें जिनसे राष्ट्रीय आय तथा रोजगार की मात्रा में अधिकतम वृद्धि की सम्भावनाएँ उज्ज्वल हों। लेकिन भारत जैसे विशाल आकार और विपुल जनसंख्या वाले देश में यह अस्वाभाविक नहीं है कि अपव्यय और अकुशलता की घटनाएँ घटे विशेषकर उस अवस्था में जबकि देश राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्र में सक्रान्ति काल से गुजर रहा है। विश्व के काफी विकसित राष्ट्र भी उन दोषों से बचे हुए नहीं हैं जिनसे भारत ग्रस्त है। आपातकाल के दौरान देश में घर्षुमुखी सुधार की जो प्रवृत्ति विकसित हुई वह उत्साहवर्धक थी। एक ओर कर-धोरी और तस्करी के खिलाफ अभियान तेज करके सार्वजनिक आय में वृद्धि के प्रयत्न किए गए तो दूसरी ओर प्रशासनिक अपव्यय को दूर करने राजकोषीय नीति को प्रभावशाली बनाने हर स्तर पर सार्वजनिक व्यय का समुचित लाभ उठाने की दिशा में प्रभावी कदम उठाए गए।

सरकार विभिन्न रचनात्मक और संगठनात्मक परिवर्तन लाकर सार्वजनिक व्यय के अपव्यय को रोकने का प्रयत्न कर रही है और इस दिशा में कुछ सफलता भी मिली है।

ग्रन्थ-कोश
(Bibliography)

- 1 *A De Villie Morce* First Principles of Public Finance
- 2 *Ambirajan S* The Taxation of Corporate Income in India
- 3 *Bastable* Public Finance
- 4 *Barna T* Redistribution of Income through Public Finance
- 5 *Baier F M* The Question of Government Spending
- 6 *Buchanan J.M* Fiscal Theory and Political Economy
- 7 *Buchanan J.M* The Public Finance—An Introductory
- 8 *Bombwall Raman* Federal Financial Relations in India.
- 9 *Black D* The Incidence of Income Taxes
- 10 *Bakal C N and Brahmaand P R* Planning on Expanding Economy
- 11 *Chelliah R.J* Fiscal Policy in Under developed Countries with special reference to India.
- 12 *Cauley T J* Public Finance and the General Welfare
- 13 *Copeland M.A* Trends in Government Financing
- 14 *Dalton H* Public Finance
- 15 *Duc J F* Government Finance
- 16 *Eldridge J.P* Politics of Foreign Aid in India
- 17 *Government of India* Report of the Finance Commission
- 18 *Graves H.M* Post War Taxation and Economic Progress
- 19 *Hull C.A (Jr)* Fiscal Policy for Stable Growth
- 20 *Hansen A.H* Fiscal Policy and Business Cycles
- 21 *Hansen B* The Economic Theory of Fiscal Policy
- 22 *Leif Johansen* Public Economics
- 23 *Musgrave R.A* Theory of Public Finance
- 24 *Musgrave R.A and Peacock A T (ed)* Classics in the Theory of Public Finance
- 25 *Nicholas Kaldor* Report on Indian Tax Reform
- 26 *Nurkse R* Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries
- 27 *Philip Kjeld* Inter government Fiscal Relations
- 28 *Prest A.R* Public Finance in Theory and Practice
- 29 *Pigou A.C* A Study of Public Finance
- 30 *Rolph E.R and Break G.F* Public Finance
- 31 *Sahota G.S* Indian Tax Structure & Economic Development.
- 32 *Stamp J* Wealth and Taxable Capacity
- 33 *Shurras G.F* Federal Finance in Peace and War
- 34 *Seligman* Studies in Public Finance
- 35 *Venkatasubbiah H* Indian Economy since Independence
- 36 *Wallich H.C and Adler J.H* Public Finance in a Developing Country
- 37 *Williams A* Public Finance and Budgetary Policy
- 38 India 1998

1998-99 का केन्द्रीय बजट

'बजट' शब्द का उद्गम फ्रान्सीसी शब्द 'Bougette' अर्थात् चमड़े के थैले से हुआ है। बजट में आय एवं व्यय के अनुमान लगाये जाते हैं। इसमें व्ययों को करने के लिए विभिन्न साधनों एवं पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है। यह आय एवं व्यय का एक वार्षिक विवरण है। भारतीय संविधान के अनुसार यह वार्षिक लेखा, पित्त मन्त्री द्वारा लोक सभा एवं राज्य सभा के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। इस लेखे पर बहस के लिए पर्याप्त समय दिया जाता है। यह तथा विपक्ष के सभी सदस्य बहस में भाग लेते हैं। हमारे देश के बजट में गत वर्ष की वास्तविक राशि, चालू वर्ष के संशोधित अनुमान तथा अगले वर्ष के अनुमान प्रस्तुत किये जाते हैं। वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से प्रारम्भ होकर 31 मार्च को समाप्त होता है।

बजट की परिभाषा (Definition of Budget)

विभिन्न विद्वानों ने भिन्न-भिन्न प्रकार से बजट को परिभाषित किया है। लेनॉथ व्युलियो के अनुसार बजट एक निश्चित अर्थात् अन्तर्गत होने वाली अनुमानित प्रतियों एवं खर्चों का एक विवरण है।

रीन स्टार्म के अनुसार, बजट एवं लेखा पत्र है जिसमें सरकारी आय और व्यय की एक प्रारम्भिक अनुमोदित योजना है।

जी. गीज के अनुसार बजट सम्पूर्ण सरकारी प्रतियों तथा खर्चों का एक पूर्वानुमान तथा अनुमान और कुछ प्रतियों का समग्र करने तथा कुछ खर्चों के करने का एक आदेश अथवा प्राधिकरण है।

मिलोबी के शब्दों में 'इस प्रकार बजट आमदनीयों तथा खर्चों के अनुमान मात्र से बहुत अधिक है। यह एक साथ ही, एक प्रतिवेदन है, एक अनुमान है तथा एक प्रस्ताव है अथवा उसे ऐसा होना चाहिये। यह एक ऐसा प्रलेख अथवा दस्तावेज है अथवा होना चाहिये जिसके द्वारा मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय स्वीकृत करने वाली सत्ता के समक्ष इस बात का पूर्ण प्रतिवेदन रखती है कि अपने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष काम-काज की व्यवस्था किस प्रकार की सरकारी कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है, और इन सूचनाओं के आधार पर वह आगामी वर्ष के लिए अपने कार्यक्रम की घोषणा करती है और बतलाती है कि उस कार्य के लिए वित्त व्यवस्था किस प्रकार से की जायेगी।

उपरोक्त परिभाषाओं से स्पष्ट होता है कि बजट राष्ट्रीय आय-व्यय का वार्षिक लेखा-जोखा है जो एक नियोजित एवं वैज्ञानिक व्यवस्था है।

बजट के कार्य (Functions of Budget)

बजट के माध्यम से ही सरकार अपनी योजनाओं को क्रियात्मक रूप देती है तथा मुख्य रूप से निम्नलिखित कार्य पूरे करती है—

- (i) राष्ट्रीय वित्त का सुव्यवस्थित रूप से सदुपयोग प्रशासन एवं उपभोग करना है।
- (ii) सार्वजनिक आय-व्यय के विभिन्न भेदों का विस्तृत विवरण वैज्ञानिक एवं सुव्यवस्थित विधि से कार्यपालिका द्वारा तैयार किया जाता है।
- (iii) स्वीकृत बजट के अनुसार कार्यपालिका को आवश्यक आय व्यय करने के लिए बजट आधार पर अनुमति देना है।
- (iv) सरकार की आर्थिक नीति को कार्यान्वित करने के लिए बजट का एक साधन के रूप में उपयोग किया जाता है।
- (v) बजट द्वारा पिछले वित्तीय वर्ष में किये गये कार्यों का सिलसिलेबद्ध करना।
- (vi) बजट द्वारा नवीन नीति का निर्माण करने के लिए पिछले वर्षों में किये गये कार्य का ऐसा विवरण प्रस्तुत करना है जिसके आधार पर अगले वर्षों के लिए नीति सम्बन्धी निर्णय लिये जा सकें।
- (vii) बजट द्वारा विभिन्न विभागों पर इस विषय में मार्गदर्शन करना है कि उन्हें इस वर्ष कौन से कार्य निपटनी धन राशि की सीमा के भीतर रहते हुए करने हैं।

इस प्रकार वर्तमान में 'बजट' एक ऐसा महत्वपूर्ण दस्तावेज है जिसके कारण बजट को समस्त वित्तीय प्रशासन तन्त्र का प्राण तथा लोकप्रिय शासन व्यवस्था के अस्तित्व का आधार माना जाता है।

बजट का निर्माण (Formation of Budget)

भारत में बजट कार्यकारिणी सभा द्वारा बनाया जाता है। बजट तैयारी करने से पूर्व विभिन्न विभागों को एक नोट भेजा जाता है जिसमें विभागों के अध्यक्षों से यह अनुरोध किया जाता है कि वे अपने-अपने विभाग के आय व्यय लेखों का अनुमान लगाकर रित मंत्रालय को भेजें। रित मंत्रालय अगस्त तक विभिन्न मंत्रालयों को एक अनुमान फार्म भेज देता है। अनुमान फार्म को दो भागों में विभाजित किया जाता है। प्रथम भाग में वर्तमान आय तथा व्यय से सम्बन्धित अनुमान होता है जबकि दूसरे भाग में आने वाले वर्ष के आय व्यय सम्बन्धी अनुमान होते हैं। इस प्रकार प्रथम भाग का सम्बन्ध वर्तमान से होता है और दूसरे भाग का सम्बन्ध भविष्य से। अनुमान फार्म के मुख्य हिन्दु निम्न हैं—

- (i) वर्तमान वर्ष के आय तथा व्यय सम्बन्धी स्वीकृत अनुमान
- (ii) वर्तमान वर्ष के आय तथा व्यय सम्बन्धी अस्वीकृत अनुमान
- (iii) वर्तमान वर्ष तथा गत वर्ष के वास्तविक आय व्यय सम्बन्धी आकड़े
- (iv) भावी वर्ष के बजट अनुमान
- (v) वर्तमान वर्ष के दुहराये हुए आय अनुमान।

1998-99 का केन्द्रीय बजट

घाटू पित्तीय वर्ष 1998-99 के लिए केन्द्र सरकार का नियमित बजट केन्द्रीय रित मन्त्री यरवन्त सिन्हा ने 10 जून 1998 को प्रस्तुत किया। इससे पूर्व 25 मार्च 1998 को ससद में निम्न दजट प्रस्तुत किया—

सारणी¹

(करोड़ रुपये में)

मद विवरण	1996-97 वास्तविक	1997-98 बजट अनुमान	1997-98 सशोधित अनुमान	1998-99 ² बजट अनुमान
1 राजस्व प्राप्ति	1,26,279	1,53,143	1,38,514	1,61,994
2 कर राजस्व	93,701	1,13,394	99,158	1,16,857
3 कर निर राजस्व	32,578	39,749	39,356	45,137
4 पूँजी प्राप्ति	74,728	79,033	96,731	1,05,933
5 ऋणों की बसुली	7,540	9,779	9,479	9,908
6 अन्य प्राप्ति	455	4,800	907	5,000
7 उधारियों एवं अन्य देयताएँ	6,733	65,454	86,345	91,025
8 कुल प्राप्ति (1+4)	2,01,007	2,32,176	2,35,245	2,67,927
9 आयोजना भिन्न व्यय	1,47,473	1,69,324	1,74,615	1,95,925
10 सार्वस्व घाटे पर	1,27,298	1,45,854	1,46,050	1,66,301
11 व्यान अदायगी	59,478	68,000	65,700	75,000
12 पूँजी खाते पर	20,175	23,470	28,535	29,624
13 आयोजना व्यय	53,534	62,852	60,630	72,002
14 राजस्व खाते पर	31,635	37,554	36,120	43,761
15 पूँजी खाते पर	21,899	25,298	24,510	28,241
16 कुल व्यय (9+13)	2,01,007	2,32,176	2,35,245	2,67,927
17 राजस्व व्यय (10+14)	1,58,933	1,93,408	1,82,000	2,10,062
18 पूँजी व्यय (17+15)	42,074	48,768	53,045	57,863
19 राजस्व घाटा (1-17)	32,654	40,265	43,656	48,068
20 राजकोषीय घाटा (1+5+6-16)	66,733	65,454	86,345	91,025
21 मौद्रिककृत राजकोषीय घाटा ³	—	16,000	13,000	—
22 प्रारम्भिक घाटा (20+21)	7,255	2,546	20,645	16,025

¹ केन्द्र सरकार की भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सम्पूर्ण दिने जाने का प्रत्यक्षित स्तर बजट अन्तरिम बजट था। अन्तरिम बजट के दो मह भाद प्रस्तुत इस बजट में भाजपा की 'स्वदेश' की नीति की स्पष्ट छाप दिखाई देती है।

1 योजना मई 1998 पृ 2

2 प्रिनसिपल वर्ण जुलाई 1998 पृ 2058

नये कर प्राप्तियों के पश्चात् बजट 1998-99 के दौरान केन्द्र की कुल प्राप्तिरा एव छय 267927 करोड़ रुपये अनुमानित किये गये हैं। इन्मे से 161924 करोड़ रुपये राजस्व प्राप्तिरा एव शेष 105933 करोड़ रुपये पूँजीगत प्राप्तिरा होगी। राजस्व प्राप्तिरा ये 116857 करोड़ रुपये कर राजस्व एव शेष 45137 करोड़ रुपये गैर-कर राजस्व के रूप मे अनुमानित है जबकि पूँजीगत प्राप्तिरा मे 9908 करोड़ रुपये ऋणों की वसूली 91025 करोड़ रुपये उधारिया तथा शेष 5000 करोड़ रुपये सार्वजनिक उपक्रमों मे अनिवेश से प्राप्त करने का अनुमान लगाया गया है। 161904 करोड़ रुपये की राजस्व प्राप्तिरा की तुलना मे कुल राजस्व व्यय 210462 करोड़ रुपये होने से राजस्व घाटा 48068 करोड़ रुपये अनुमानित है जोकि समस्त घरेलू उत्पाद का 3% है। 1998-99 मे राजकोषीय घाटा 91025 करोड़ रुपये अनुमानित है जो कि समस्त घरेलू उत्पाद का 5.6% है।

सारणी¹ बजट का घाटा

वर्ष	राजकोषीय घाटा	राजस्व घाटा	प्रारम्भिक घाटा
1994-95 ²	57705	31029	13655
1995-96	60243	29731	10212
1996-97	66733	32654	7255
1997-98 (संशोधित अनुमान)	86345	43686	20645
1998-99 (बजट अनुमान)	91025	48068	16075

बजट के मुख्य उद्देश्य³

(Main Objectives of Budget)

वित्त मंत्री डॉ. यशवन्त सिन्हा ने वर्ष 1998-99 के बजट के दस महत्वपूर्ण उद्देश्य स्पष्ट किए हैं जो कि निम्न प्रकार हैं—

(1) अन्तर्निहित अतिरिक्त विदेशी धातावरण का प्रभावकारी रूप से सामना करने के लिए भारतीय अर्थव्यवस्था की पुनर्स्था को सुदृढ़ करना।

(2) कृषि में गिरावट को दूर करके तेजी लाना और ग्रामीण अर्थव्यवस्था को मजबूत करना।

(3) औद्योगिक विकास विशेषकर लघु उद्यमों की प्रगति को पुनः स्थापित करना और पूँजी बाजार को पुनर्जीवित करना।

(4) आधारभूत ऋचना के विकास मे तेजी लाना।

(5) रोजगार के अवसरों मे तेजी से विस्तार करना।

(6) सामाजिक क्षेत्र के विकास को विशेष रूप से बलिशील बनाना।

(7) निर्यातों की पुनर्स्थापना और उद्यम त्नी गयी विधियों पर निर्भरता कम करके भारतीय अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ करना।

(8) वृहद आर्थिक स्थायित्व को सुनिश्चित करना और मुद्रा स्थिति पर नियंत्रण करना।

(9) आर्थिक राष्ट्रीय मिश्रण प्रक्ष करने के लिए घरेलू बचतों की दर मे वृद्धि करना।

(10) भारतीय भूमि श्रम और पूँजी की उत्पादकता बढ़ाने के लिए सुधार कार्य करना।

1 India 1998 p 314

2 India 1995 p 301

3 राजस्थान पत्रिका 2 जून 1998 के लेख — 'वित्तमंत्री के बजट भाषण का घूले घाव' पर आधारित।

कृषि एवं ग्रामीण विकास (Agriculture and Rural Development)

ग्रामीण अर्थव्यवस्था की स्थिति और उसकी गतिशीलता भारत की अर्थव्यवस्था और सामाजिक विकास की धुरी है। अतः वित्तमन्त्री ने अपने बजट भाषण में कृषि एवं ग्रामीण विकास को विशेष महत्त्व दिया है।

भारत में योजनाओं के 50 वर्षों के बाद भी कृषि योग्य क्षेत्र का केवल 37% भाग ही आवस्यत सिंचाई के अन्तर्गत आता है जोकि भारत की कृषि व्यवस्था को स्पष्ट दृष्टिगत करता है। भारत सरकार के कई मन्त्रालयों एवं विभागों में फैले बजट भूमि विकास कार्यक्रम और आयोजन आइटन वर्ष 1997-98 में सशोधित अनुमान को 517 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 677 करोड़ रुपये किया जाएगा। इसके अतिरिक्त त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के लिए पिछले वर्ष की तुलना में 58% की वृद्धि की गयी है।

पिछले तीन वर्षों में ग्रामीण एवं सरचना विकास निधियों के अन्तर्गत 7500 करोड़ रुपये की एक संचित निधि बनायी गई है जिसमें 25000 से अधिक स्कीमों को वित्त पोषण में मदद मिली है। चौथी ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि के लिए आवंटन को बढ़ाकर 3000 करोड़ रुपये किया जा रहा है। चालू वर्ष में नाबार्ड की शेषर पूँजी में 500 करोड़ रुपये की वृद्धि प्रस्तावित है जिसके अन्तर्गत सरकार 100 करोड़ रुपये बजट से आवंटित करेगी और भारतीय रिजर्व बैंक शेष 400 करोड़ रुपये का अंशदान करेगा। इससे नाबार्ड कृषि की जरूरतों को पूरा करने के लिए बाजार से अतिरिक्त सहायता जुटाने में समर्थ हो सकेगा। नाबार्ड ने लघु उद्यमियों को निधियों उपलब्ध कराने के एक माध्यम के रूप में स्वयं सहायता समूहों को बढ़ावा देने के लिए एक सीमित स्कीम शुरू की थी। वित्त मन्त्री ने नाबार्ड की इस स्कीम के कार्यक्षेत्र व दायरे को बढ़ाने के निर्देश दिये जो कि लघु ऋण प्रदान करने की उस स्कीम के माध्यम से अगले पांच वर्षों में 2 लाख स्वयं सहायता समूहों को मदद दी जा सके जिससे 40 लाख परिवार लाभान्वित हो सकें। 2 लाख परिवारों को लाभान्वित करने वाले 10000 स्वयं सहायता समूहों को इस वर्ष मदद दी जाएगी। भारतीय रिजर्व बैंक भी लघु उद्यमियों की जरूरतों को पूरा करने के लिए वाणिज्यिक बैंकों को विशेष ऋण पैकेज तैयार करने की सलाह दे रहा है।

वित्त मन्त्री ने राष्ट्रीय आवास बैंक से स्वर्ण जयन्ती ग्रामीण आवास वित्त योजना के तहत गत वर्ष 50000 इकाइयों की तुलना में इस वर्ष एक लाख ग्रामीण आवास इकाइयों को वित्त पोषित करने के निर्देश दिये। क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (आर आर बी) के पुनर्गठन एवं पुनर्पूँजीकरण की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने के लिए 265 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है जिससे क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों को प्रबन्धन प्रचालनात्मक और पुनर्संरचनात्मक सहायता मुहैया कराने में प्रायोजक बैंकों की भूमिका में बदोत्तरी की जा सके। नाबार्ड से किसानों के लिए किसान क्रेडिट कार्ड जिन्हें बैंकों द्वारा समान रूप से अपनाया जाएगा जारी करने की स्कीम का नमूना तैयार करने के लिए निर्देश दिये गये हैं ताकि किसान उनका उपयोग बीज खाद कीटनाशक आदि जैसी कृषि सम्बन्धी सामग्री की आसानी से खरीद करने और उनकी उत्पादन की जरूरतों के लिए नगदी प्राप्त करने में कर सकें। भारत ने तिलहनो के उत्पादन में सराहनीय प्रगति की है। एक सक्षम बाजार का माहोल कायम करने और इस क्षेत्र में खेती में अस्थिरता को कम करने के उद्देश्य से सरकार खाद्य तिलहनो उनके तेल और खली में भावी व्यापार शुरू करने की योजना बना रही है।

वर्ष 1998-99 के बजट में दूरिया और विनियन्त्रित फॉस्फेटी और पोटशी उर्वरक दोनों के लिए वर्तमान सब्सिडी स्कीमों को जारी रखा गया है। पिछले कुछ वर्षों में अधिकतम फसल की पैदावार प्राप्त करने के लिए तीनों पोषक साधनों नाइट्रोजन (एन) फास्फोरस (पी) और पोटशियम (के) के प्रयोग में सन्तुलन बिगड़ा है जो 1991-92 में 59 : 24 : 1 था 1996-97 तक प्रतिकूल

रूप से बदल कर 10 29 2 हो गया है। वित्त मन्त्री ने इस अनुपात को व्यवस्थित करने के लिए यूरिया के मूल्य में वृद्धि की घोषणा की। यह वृद्धि एक रुपया प्रति किलोग्राम बढ़ाने का प्रस्ताव रखा था। विपक्ष के बढ़ते दबाव के कारण इस वृद्धि को 50 पैसे प्रति किलोग्राम तक सीमित रखा गया है तथा बाद में इस बढोत्तरी को वापस ले लिया गया।

सरकार अगले पाँच वर्षों में ग्रामीण बस्तियों में स्वच्छ पेयजल की व्यवस्था (त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम) के लिए आवंटन 1997-98 के सशोधित अनुमान में 1302 करोड़ रुपये से बढ़ाकर इसे नियमित बजट में 1627 करोड़ रुपये किया जा रहा है। इस बड़े हुए परिष्यय से लगभग एक लाख बस्तियाँ लाभान्वित होंगी।

अतः वर्ष 1998-99 के बजट में वित्त मन्त्री ने कृषि एवं ग्रामीण विकास के लिए विभिन्न योजनाओं का क्रियान्वयन किया है जो कि भारतीय कृषि एवं ग्रामीणों के जीवन स्तर की वृद्धि में महत्त्वपूर्ण यत्न है।

औद्योगिक विकास (Industrial Development)

लघु उद्योग क्षेत्र कुल विनिर्माण क्षेत्र उत्पादन में लगभग 40 प्रतिशत निर्यात में 35 प्रतिशत का बहुमूल्य योगदान करता है और 160 लाख से अधिक कामगारों को रोजगार देता है।

वर्तमान में 2 करोड़ रुपये तक की कार्यशील पूँजी आवश्यकताओं वाली लघु उद्योग इकाइयों के लिए कार्यशील पूँजी की सीमा उनकी वार्षिक कुल बिक्री के 20 प्रतिशत के आसाम परिकलन के आधार पर बैंकों द्वारा निर्धारित की जाती है। इस सुविधा को दुगुना कर 4 करोड़ रुपये किया जा रहा है। इससे लघु उद्योगों को बैंक ऋण का मिलना सुविधाजनक हो सकेगा।

भारतीय लघु औद्योगिक विकास बैंक (एस आई डी बी आई) भारतीय औद्योगिक विकास बैंक (आई डी बी आई) की एक सहायक इकाई है और आई डी बी आई राज्य वित्त निगमों (एस एफ सी) में प्रमुख शेयर धारक है। एस आई डी बी आई (SIDBI) को लघु उद्योगों की ऋण व्यवस्था में रीढ़स्थ भूमिका निभाने हेतु सुक्ष्म बनाने के लिए SIDBI को IDBI से अलग कर दिया जायेगा और राज्य वित्त निगमों में IDBI की शेयर धारिता SIDBI को अन्तर्गत की जायेगी। लघु उद्योगों को प्रायः बड़ी कम्पनियों से अपनी बकाया धन राशि प्राप्त करने में विलम्ब के कारण अड़चने आती है। इस समस्या के निवारण के लिए वित्त मन्त्री ने बजट में भारतीय रिजर्व बैंक से ऋणियों को मुनाने के लिए लघु उद्योगों को उपलब्ध विद्यमान अवस्था को सुदृढ़ करने के लिए निर्देश दिये हैं।

वित्तमन्त्री ने वर्ष 1998-99 के बजट में उद्योगों में विदेशी निवेश को बढ़ावा देने की सर्वोच्च प्राथमिकता दी है। वर्तमान सरकार ने बड़े हुए औद्योगिक क्षेत्र में कोयला और लिग्नाइट तथा पेट्रोलियम उत्पादों को लाइसेन्स मुक्त करने का निर्णय लिया है। विदेशी विनियम सवर्जन बोर्ड (FIPB) ने विदेशी निवेश को बढ़ावा देने और केन्द्र सरकार के स्तर पर प्रक्रियाओं को सरल और कारगर बनाने में अच्छा कार्य किया है। वर्ष 1997-98 में विदेशी निवेश प्रवाह 31 बिलियन डालर होने का अनुमान है। लगभग 60 प्रतिशत निवेश स्वीकृतियों ऊर्जा और आधारभूत संरचना क्षेत्रों में ही लगभग दो वर्षों के भीतर विदेशी प्रत्यक्ष निवेश दुगुना करने का अनुमान है। विदेशी निवेशकों को प्रायः देश की व्यवस्था और समिधियों की जानकारी की कमी और राज्य स्तर पर विशेष समस्याओं के कारण काफी परेशानियों का सामना करना पड़ता है। इस कमी को दूर करने के लिए 100 करोड़ से अधिक के प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के प्रस्तावों के लिए केन्द्र और राज्य प्राधिकारियों के साथ मिलकर परियोजना की कार्यवाही और क्रियान्वयन में सहायता के लिए एक अधिकारी को मॉनिटरिंग अधिकारी के रूप में नियुक्त किया जायेगा और निवेश प्रस्तावों पर निर्णय 90 दिन की अवधि के भीतर ले लिया जायेगा।

आवास व्यवस्था (Housing System)

वर्ष 1998-99 में 20 लाख अतिरिक्त आवासीय इकाइयों का निर्माण किया जायेगा जिनमें 13 लाख ग्रामीण क्षेत्रों में एवं 7 लाख शहरी क्षेत्रों में होंगी। इन्दिरा आवास योजना के लिए बजट आवंटन

में पर्याप्त वृद्धि कर इसे पिछले वर्ष के 114 करोड़ से 1600 करोड़ रुपये किया जा रहा है। इस योजना के दायरे का विस्तार करके इससे ऋण-सह-सविाडी कार्यक्रम वी शामिल किया जा रहा है।

प्रयोज्य शहरी भूमि को आवासीय निर्माण के लिए मुक्त करने हेतु शहरी भूमि हद-बन्दी और विनियम अधिनियम का निरसत किया जायेगा। आवास और शहरी विकास निगम के पूँजी आधार को बजट से 110 करोड़ रुपये वी व्यवस्था कर बढ़ाया जा रहा है ताकि यह आवास निर्माण के लिए अधिक निधियों दे सके।

इन्फ्रास्ट्रक्चर व्यवस्था (Infra structure System)

ऊर्जा परिवहन और संचार के प्रमुख आधारभूत संरचना क्षेत्र के लिए 1997-98 के सशोधित अनुमानों में आयोजन परियोजना 45,252 करोड़ रुपये था जो कि चालू वर्ष में परियोजना 61,146 करोड़ रुपये होगा। यह वृद्धि 35 प्रतिशत की है। कुछ फास्ट ट्रेक विद्युत परियोजनाओं जो लम्बे समय से रुकी थी के लिए सम्प्रभु काउंटर गारंटियाँ प्रदान करने के लिए प्रक्रियाओं को भी सरल बनाया गया है।

विद्युत मंत्रालय के लिए कुल आयोजन परियोजना 1996-97 के सशोधित अनुमान में 6738 करोड़ रुपये और अन्तरिम बजट में 9185 करोड़ की तुलना में 9,000 करोड़ रुपये किया जा रहा है। प्रमुख सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों पर राज्य विद्युत बोर्डों की बकाया देयताएँ लगभग 10,000 करोड़ बन्ती हैं। यह भारी बकाया देयताये सम्प्रचित सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा निवेश में गम्भीर रुकावट है। सरकार ऐसी देयताओं को शामिल करने के लिए एक गारंटी की योजना का क्रियायन करेगी जिसमें सरकारी क्षेत्र के उपक्रम इन ऋणों वी समीक्षा करके अथवा सत्साधन जुटाने में समर्थ हो सकेगे। इससे इन उद्यमों को विद्युत और कोयला क्षेत्र में विशाल परियोजनाओं हेतु निधि पोषण के लिए सत्साधन जुटाने में मदद मिलेगी। इसके परिणामस्वरूप होने वाला निवेश सम्योजित प्रभावों के मध्यम से औद्योगिक विकास और निवेश वी भी बढ़ावा देगा।

वर्ष 1998-99 के बजट में भारतीय राष्ट्रीय राज मार्ग प्राधिकरण के लिए 500 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गयी है। निजी क्षेत्र में आधारभूत सुविधा निवेश के लिए दीर्घकालीन वित्त बढ़ाने हेतु आधारभूत विकास वित्त कम्पनी (IDFC) को 1997 में एक सरकारी कम्पनी के रूप में स्थापित किया गया था जिसने 1000 करोड़ रुपये की प्रदत्त इक्विटी पूँजी को सम्योजित कर दिया है जिसके अन्तर्गत 9 विदेशी निवेशकों की इक्विटी भागीदारी भी शामिल है और अब इसने कार्य करना प्रारम्भ कर दिया है।

शिक्षा (Education)

सामाजिक परिवर्तन लाने के लिए शिक्षा महत्वपूर्ण साधन है। प्राथमिक शिक्षा को सभी के लिए पौष्टिक और बालिकाओं के लिए कॉलेज स्तर तक निशुल्क एवं अनिवार्य बनाने हेतु सांघिक उपबन्ध को कार्यान्वित करने वी योजना है। इस बजट में शिक्षा के लिए कुल बजटीय आवंटन में लगभग 50% की वृद्धि की गयी है क्योंकि 1997-98 के सशोधित अनुमानों में यह आवंटन 4716 करोड़ रुपये का था जिसे बढ़ाकर इस वर्ष 7047 करोड़ रुपये कर दिया गया है। सरकार सफल घरेलू उत्पाद का 6% शिक्षा के लिए कुल सत्साधन आवंटन बढ़ाना चाहती है। महिला शिक्षा में तेजी लाने के लिए वस्तुसूचकांकी शिक्षा योजना और महिला समृद्धि योजना के अन्तर्गत आवंटनों का एकीकरण किया जायेगा।

सूचना प्रौद्योगिकी (Information Technology)

सूचना एप प्रौद्योगिकी विश्व जर्घ्यव्यवस्था की तरह वास्तव में भारतीय अर्थव्यवस्था का सर्वाधिक तेजी से बढ़ता हुआ क्षेत्र है। यह क्षेत्र करोड़ों कुशल महिलाओं के लिए रोजगार भी प्रदान कर सकता है। सरकार ने दस वर्षों के अंदर भारत को विश्व सूचना प्रौद्योगिकी शक्ति बनाने और साफ्टवेयर के सबसे बड़े उत्पादक एवं निर्यातक के रूप में स्थापित करने का लक्ष्य निर्धारित किया है। एक राष्ट्रीय

आम सूचना नीति तैयार करने के लिये योजना आयोग के उपाध्यक्ष की अध्यक्षता में एक राष्ट्रीय सूचना प्रौद्योगिकी कार्यबल का गठन कर दिया गया है जो इन उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायता करेगा।

बीमा, बैंकिंग एवं पूँजी बाजार (Insurance, Banking & Capital Market)

सरकारी क्षेत्र के बैंकों में गैर-निष्पादनकारी परिसम्पत्तियाँ जो 1996-97 में औसतन 9 प्रतिशत थी, सरकार उन्हें वर्ष 2000-2001 तक 5% से नीचे के स्तर पर लाने के लिए प्रयासरत है। गैर-निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों (NPA) को कम करने के लिए ऋण वसूली न्यायाधिकरणों को सुदृढ़ किया जाएगा और सभी राज्यों को इनके अन्तर्गत लाने के लिए अधिक न्यायाधिकरण स्थापित किये जावेंगे। बैंकों के गिरते हुए स्तर को सुदृढ़ करने के लिए भारतीय रिजर्व बैंक, बैंकों के लिए न्यूनतम आवश्यक पूँजी पर्याप्तता अनुपात 31 मार्च, 2000 तक वर्तमान 8% से बढ़ाकर 9% और इसके पर्याप्त यथा शीघ्र 10% कर रहा है।

बैंकिंग क्षेत्र में सुधार के साथ-साथ बीमा क्षेत्र को भी सुधार की ओर आगे बढ़ाना आवश्यक है। इस क्षेत्र में अब तक सार्वजनिक क्षेत्र का एकाधिकार रहा है। इस बजट में नागरिकों को बेहतर बीमा कवच उपलब्ध कराने और आधारभूत सरचना के वित्त पोषण हेतु, दीर्घकालीन ससाधनों के प्रवाह को बढ़ाने के लिए बीमा क्षेत्र को भारतीय निजी कम्पनियों के साथ प्रतियोगिता के लिए खोलने का प्रावधान है।

वर्तमान विदेशी मुद्रा विनियम अधिनियम, 1973 (फेरा) को निरस्त कर उसके स्थान पर एक नया विदेशी मुद्रा-प्रत्यक्ष अधिनियम (फेमा) लाने का निर्णय लिया है जो आधुनिक अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के अनुरूप होगा। यह नया विधेयक मंसूब के इस सत्र में पेश किया जाएगा।

भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (सेबी) ने बाजार में अधिक नगदी की सुरक्षा एवं प्रवाह के लिए अधिक अवसर प्रदान करने के उपाय के रूप में 'स्टॉक इंडेक्स फ्यूचर्स' में व्यापार शुरू करने का अनुमोदन कर दिया है। सरकार प्रतिभूति सचिवालय (विनियमन) अधिनियम में आवश्यक संशोधन लागू करेगी ताकि व्युत्पन्न विलेखों को प्रतिभूतियों के रूप में माना जा सके। वर्तमान में विदेशी सस्थागत निवेशकों (एफ. आई. आई.) को ऋण निधिओं को केवल सूचीकृत ऋण प्रतिभूतियों में निवेश करने की अनुमति है। इस बजट में उन्हें असूचीकृत घरेलू ऋण प्रतिभूतियों में भी निवेश करने की अनुमति प्रस्तावित है। घूक के मामले में जोखिम विदेशी सस्थागत निवेशकों द्वारा वहन किया जाएगा। दलालों की सेवाएँ आधुनिकीकरण को प्रोत्साहित करने के लिए पूँजी अनुलाभ कर लगाये बिना अपने कारोबार के निगमोकरण के लिये शेयर दलालों को गत वर्ष तक एक बार की अनुमति दी गयी थी। सरकार इस छूट को एक वर्ष तक बढ़ाना चाहती है।

व्यक्तिगत अनिवासी भारतीय के लिए कम्पनी की कुल इक्विटी के एक प्रतिशत और एन.आर.आई. विदेशी कम्पनी निर्यात के लिए कम्पनी में कुल एन.आर.आई./ओ.सी. की निवेशों के लिए 5% सीमा की शर्त पर द्वितीयक बाजार में भारतीय कम्पनियों के शेयर खरीदने के लिए NRI को स्वीकृति दी। इस बजट में व्यक्तिगत निवेश सीमा 1% से बढ़ाकर 5% करने और कम्पनी में सभी NRI निवेशों के लिए 5% से बढ़ाकर 10% करने का प्रस्ताव रखा गया है। भारतीय यूनिट ट्रस्ट एंड 'न्यू इण्डिया मिलेनियम योजना' आरम्भ करेगा जो केवल NRI द्वारा जलरो में अशदान के लिए खुलेगी। इस योजना के अन्तर्गत सग्रहित धन का भारतीय कम्पनियों के शेयरों में निवेश किया जाएगा जिसकी वृद्धि की काफी क्षमता होगी और अच्छे किस्म के भारतीय ऋण की सुविधा होगी। इस योजना के तहत की घोषणा शीघ्र की जायेगी।

भारतीय स्टेट बैंक NRI द्वारा अशदान के लिए विदेशी मुद्राओं के रूप में एक नया 'रिसर्वेट इण्डिया बाण्ड' शुरू कर रहा है। इससे अनिवासी भारतीयों को हमारे देश के विकास विशेषकर आधारभूत संरचना निर्माण के लिए ससाधनों की प्राप्ति में योगदान करने में मदद मिलेगी। यह बाण्ड पूर्ण रूप से स्वदेश लौटाने योग्य होगा और सरकार इन बाण्डों के लिए वही रियायतें देगी जो NRI जमा शक्तियों पर इस समय उपलब्ध है। सरकार ने विदेश में रहने वाले और विदेशी पासपोर्ट रखने वालों के

लिए भारतीय मूल का व्यक्ति (PIO) कार्ड जारी करने की एक योजना तैयार करने का निर्णय लिया है। ये कार्ड वीजा भुगत प्रणाली शुरू करने के अतिरिक्त कुछ विशेष आर्थिक शैक्षणिक वित्तीय और सांस्कृतिक लाभ भी प्रदान करेगी।

विनिवेश/निजीकरण/लोक उद्यम से सम्बद्ध सुधार

(Reforms Related to Invest/Privatization/Public Sector)

नियमित बजट को चालू वर्ष में विनिवेश से 5000 करोड़ रुपये प्राप्ति का श्रेय जाता है। प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए सरकार ने IOC गैल VSHL और यॉन्कर से इक्विटी के विनिर्दिष्ट भाग का विनिवेश करने का निर्णय लिया है। इंडियन एयरलाइन्स की पुनर्संरचना करने की समग्र नीति के रूप में और उनकी क्षमता के विस्तार के लिए सरकार ने इंडियन एयरलाइन्स की पूंजी को पुनर्गठित करने और साथ ही इस कम्पनी में तीन वर्षों में चरणबद्ध विनिवेश करने और सरकार की इक्विटी धारिता 49% तक नीचे लाने का निर्णय लिया है।

वर्तमान में जब कोई इकाई बन्द होती है तो उसमें कार्यरत कामगार उद्योग (विकास और विनियमन) अधिनियम के अन्तर्गत केवल छटनी के लिए प्रति पूर्ति प्राप्त करने के हकदार है जो सेवा के प्रत्येक पूर्ण वर्ष के सम्बन्ध में केवल 15 दिन की मजदूरी के बराबर है। इस प्रति पूर्ति पैकेज को आकर्षक बनाने के लिए स्वेष्टिक सेवानिवृत्ति योजना पैकेज के लाभों को लागू करने का प्रस्ताव है अर्थात् सेवा के प्रत्येक पूर्ण वर्ष के लिए 45 दिनों की मजदूरी प्रदान की जायेगी जो इन सरकारी क्षेत्र की इकाईयों के बन्द होने के समय सभी कामगारों के सम्बन्ध में उनके बकाया सेवा वर्षों के आधार पर अधिकतम मजदूरी अथवा संचित वेतन के अंश होगी। पैकेज और सुधार के रूप में इन इकाईयों के कामगार यदि उन्होंने अधिकतम 30 वर्षों की सेवा पूर्ण कर ली है तो वे अधिकतम 60 महीनों अथवा 5 वर्ष का वेतन अथवा मजदूरी प्राप्त करने के पात्र होंगे।

वर्ष 1998 99 का बजट अनुमान

(Budget Estimate of Year 1998 99)

वर्ष 1998 99 के लिए कुल व्यय का अनुमान 2 68 107 करोड़ रुपये लगाया गया था। इसमें 72 002 करोड़ रुपये केन्द्रीय राज्यों एवं सप्त राज्य क्षेत्रों की आयोजना के सम्बन्ध में बजटीय सहायता के रूप में उपलब्ध कराये गये हैं और शेष 1 96 105 करोड़ रुपये की राशि आयोजना भिन्न व्यय के लिए है। बजट सहायता 1997 98 के सशोधित अनुमानों में मौजूद 60 630 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 11 372 करोड़ रुपये हो गयी है जो अब तक की सर्वाधिक बढ़ोत्तरी है यहाँ तक कि प्रतिशतता के रूप में 18.8 प्रतिशत की यह बढ़ोत्तरी एक वर्ष को छोड़कर पिछले दशकों में सर्वाधिक रही है।

आयोजना व्यय (Planning Expenditure)

1 05 187 करोड़ रुपये का उक्त केन्द्रीय आयोजन परिव्यय पिछले वर्ष के 81 033 करोड़ रुपये के स्तर की तुलना में 24 154 करोड़ रुपये अधिक है। केन्द्रीय आयोजना व्यय से सम्बद्ध राकल बजटीय सहायता को 1997 98 के सशोधित अनुमानों में 33 629 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 42 464 करोड़ रुपये किया जा रहा है। इस बकाया राशि की पूर्ति केन्द्रीय सरकारी क्षेत्र के उद्यमों के आन्तरिक तथा बजट बाह्य सहायता से की जायेगी। केन्द्रीय आयोजना के लिए सकल बजटीय सहायता में विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनाओं के लिए की गयी 5741 करोड़ रुपये की व्यवस्था भी की जायेगी।

कृषि मंत्रालय के लिए आयोजना आवंटन में 58% की वृद्धि करके उसे 1 807 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 854 करोड़ रुपये कर दिया गया है।

ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मंत्रालय के लिए आयोजना आवंटन की राशि को बढ़ाकर 9912 करोड़ रुपये की जा रही है जो वर्ष 1997 98 की सशोधित अनुमान की 8 536 करोड़ रुपये की राशि से 1 556 करोड़ रुपये अधिक है।

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के लिए आयोजना आवंटन राशि बढ़ाकर 3,684 करोड़ रुपये है जो वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमान 2,747 करोड़ रुपये की तुलना में 34% की वृद्धि है।

शिक्षा विभाग के लिए आयोजना आवंटन की राशि 3,351 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 4,245 करोड़ रुपये कर दी गयी है।

कल्याण मंत्रालय के लिए आयोजना आवंटन की 804 करोड़ रुपये की राशि में 91 प्रतिशत की वृद्धि करके उसे 1,539 करोड़ रुपये किया जा रहा है। इससे राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग वित्त और विकास निगम के लिए 92 करोड़ रुपये, राष्ट्रीय अल्पसंख्यक विकास और वित्त निगम के लिए 41 करोड़ रुपये राज्य अनुसूचित जाति विकास निगमों के शेषर पूँजी अश्दान के लिए 60 करोड़ रुपये, राष्ट्रीय विकलांग वित्त और विकास निगम के लिए 28 करोड़ रुपये और राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी विकास और वित्त निगम के लिए 10 करोड़ रुपये की राशि शामिल है।

परमाणु ऊर्जा विभाग के लिये आयोजना आवंटन की राशि में 68% की वृद्धि करके 828 करोड़ रुपये से 1,391 करोड़ रुपये की जा रही है और अंतरिक्ष विभाग के लिए आयोजना आवंटन में 62% की वृद्धि करके इसे 850 करोड़ रुपये से 1,381 करोड़ रुपये किया जा रहा है।

गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोतों की क्षमता का पता लगाने के लिए गैर पारम्परिक ऊर्जा मंत्रालय का आयोजन आवंटन 190 करोड़ रुपये से दुगुने से अधिक बढ़ाकर 404 करोड़ रुपये किया जा रहा है।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के लिए आयोजना आवंटन व्यय की 440 करोड़ रुपये की राशि में 60% वृद्धि करके उसे 704 करोड़ रुपये किया जा रहा है।

नागर विमानन और पर्यटन मंत्रालय के लिये बजटीय समर्थन 122 करोड़ रुपये के तिगुने से भी अधिक बढ़ाकर 379 करोड़ रुपये किया जा रहा है।

महिला और बाल विकास विभाग के लिए आयोजना आवंटन 1,026 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 1,226 करोड़ रुपये किया जा रहा है।

वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 27,001 करोड़ रुपये की तुलना में वर्ष 1998-99 के बजट अनुमानों में केन्द्रीय आयोजना सहायता के रूप में राज्यों एवं सप्त राज्य क्षेत्रों को 28,538 करोड़ रुपये दिये जायेंगे। राज्य की आयोजनाओं के लिए सामान्य केन्द्रीय सहायता 12,888 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 15,037 करोड़ रुपये किया जाना प्रस्तावित है। जन-जातीय स्व-आयोजना के लिए विशेष केन्द्रीय सहायता 330 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 380 करोड़ रुपये की जानी प्रस्तावित विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनाओं के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की राशि 5,000 करोड़ रुपये रखी गई है। बुनियादी न्यूनतम सेवाओं और गरीब बस्तियों के विकास की स्कीमों के लिए सहायता की राशि 2,873 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 3,760 करोड़ रुपये की जानी प्रस्तावित है।

100 करोड़ रुपये की व्यवस्था सहित गैर ऋणी किसानों को शामिल करने के लिए 24 घुनिदा जिलों में एक नई प्रायोगिक फसल बीमा योजना प्रारम्भ की जा रही है।

60 करोड़ रुपये की व्यवस्था सहित कपास या प्रौद्योगिकीय मिशन की एक नयी योजना प्रारम्भ की जा रही है।

25 करोड़ रुपये की व्यवस्था सहित राष्ट्रीय उद्यानों और परियोजना क्षेत्रों से विस्थापित जनजातियों के पुनर्वास की एक नयी योजना प्रारम्भ की जा रही है।

वर्ष 1998-99 में कुल आयोजना मित्र व्यय वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 1,74,615 करोड़ रुपये की तुलना में 1,96,105 करोड़ रुपये होना अनुमानित है।

म्युज भुगतानों के लिए प्रावधान वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 65,100 करोड़ रुपये से बढ़कर 75,000 करोड़ रुपये हो गया है।

रक्षा व्यय के लिए प्रावधान वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमान में 36,099 करोड़ रुपये से काफी बढ़ाकर 41,200 करोड़ रुपये हो गया है।

वर्ष 1998-99 में खाद्य सस्मिडी के लिए 9,000 करोड़ रुपये की राशि निर्धारित की जा रही है, जो वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों की तुलना में 1,500 करोड़ रुपये की वृद्धि प्रदर्शित की गयी है। चीनी के लिए सस्मिडी हेतु प्रावधान 400 करोड़ रुपये रखा गया है।

चूरिया की विक्री मूल्य में परिवर्तन के अनुसरण में देशी नाइट्रोजनी उर्वरकों पर सस्मिडी वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमान की 6,600 करोड़ रुपये की राशि से घटाकर 6,000 करोड़ रुपये की जा रही है। फॉस्फेटी और पोटाश उर्वरकों पर सस्मिडी वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 2,600 करोड़ रुपये की राशि से घटाकर 3,000 करोड़ रुपये की जा रही है।

वर्ष 1998-99 में राज्यों में अनुदान की राशि वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 4,114 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 6,314 करोड़ रुपये की जा रही है, जो 2,200 करोड़ रुपये की वृद्धि प्रदर्शित करती है। इसमें से 950 करोड़ रुपये की वृद्धि विरविद्यालयों और कॉलेजों के शिक्षकों के वेतन और भत्तों में सुधार के लिए राज्यों को सहायता देने के कारण हुई। शेष वृद्धि दसरे वित्त आयोग की सिफारिश के अधिक अनुदान के कारण है।

पेशन के लिए प्रावधान वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों की तुलना में केवल 459 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 7,342 करोड़ रुपये किया जा रहा है। यह व्यवस्था करते समय सेवा निवृत्ति की आयु सीमा को 58 से बढ़ाकर 60 वर्ष करने के सरकारी निर्णय के प्रभाव को ध्यान में रखा गया है।

मुख्यतः राशन और स्थिति सुधार रहे सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों के कर्मचारियों को देतन और मजदूरी के भुगतान के लिए सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की आयोजना मित्र राशन हेतु 1,482 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है।

राजस्व प्राप्ति

(Revenue Collection)

कराधान की मौजूदा दरों पर सकल कर राजस्व 1,48,506 करोड़ रुपये होना अनुमानित है। स्वेच्छिक आय प्रकटीकरण योजना 1997 की आय में राज्यों के हिस्से के लिए 1997-98 के सशोधित अनुमान में 7,594 करोड़ रुपये का प्रावधान किया था क्योंकि 31 मार्च 1998 तक 10,050 करोड़ रुपये का संग्रहण अनुमानित था तथापि वास्तविक संग्रहण लगभग 1,000 करोड़ रुपये कम हुआ है। राज्यों को अदा किये गये अधिक हिस्से के लिए समायोजन करने के बाद में राज्यों को करोड़ों के हिस्से के रूप में 39,074 करोड़ रुपये प्रदान किये जायेंगे। अतः वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 9,148 करोड़ रुपये की तुलना में केन्द्र का कर राजस्व 10,943 करोड़ रुपये होगा। कर मित्र राजस्व का वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमानों में 39,356 करोड़ रुपये से बढ़कर इस वर्ष 45,137 करोड़ रुपये होना अनुमानित है। मित्र प्राप्ति सहित केन्द्र की निवल राजस्व प्राप्ति वर्ष 1997-98 के सशोधित अनुमान में 1,38,574 करोड़ रुपये से बढ़ाकर वर्ष 1998-99 में 1,54,569 करोड़ रुपये होने की आशा है। पूँजी प्राप्ति के क्षेत्र में बाजार उधार की राशि 55,931 करोड़ रुपये आँकी गयी। निवल विदेशी सहायता 2,337 करोड़ रुपये होना अनुमानित है।

अतिरिक्त साधन संग्रह एवं कर प्रस्ताव

(Extra Resources Collection and Tax)

वित्तमन्त्री के द्वारा दिये गये बजट वर्ष 1998-99 में कहा कि पिछले वर्ष लागू की गई कर दरें काफी संतुलित हैं। व्यक्तिगत कर या कंपनी के किसी भी कर ढँचे में कोई परिवर्तन लागू नहीं किया जायेगा।

(i) प्रत्यक्ष-कर (Direct Tax)

वित्तमंत्री द्वारा सीमान्त स्तर पर करदाताओं द्वारा अनुभव की जा रही कठिनाइयों पर विचार करते हुए कर सम्बन्धी छूट का स्तर 40,000 रुपये की वर्तमान सीमा से बढ़ाकर 50,000 रुपये किया जा रहा है।

वेतनभोगी, जिनकी आय 1 लाख रुपये तक है उनकी मासिक कटौती की उच्चतम सीमा 20,000 रुपये से बढ़ाकर 25,000 रुपये करने का प्रस्ताव है। वेतनभोगी जिनकी आय 1 लाख रुपये और 5 लाख रुपये के बीच हो के लिए वर्तमान स्थिति में कोई परिवर्तन प्रस्तावित नहीं है।

विक्रितता व्यव धी कर मुक्त प्रतिपूर्ति की उच्चतम सीमा को भी 10,000 रुपये से बढ़ाकर 15,000 रुपये करने का प्रस्ताव है।

भारत में कर निर्धारितियों की कुल संख्या देश की जनसंख्या की 1.25% से भी कम है। इस समस्या को हल करने के लिए वित्तमंत्री ने एक योजना बनायी है जिसके अन्तर्गत कर जाल के दो अतिरिक्त मानदण्ड जैसे - ग्रेडिड कार्ड रखना और महंगे खर्चों की सदस्यता शामिल करने के लिए बढ़ाया जा रहा है जिससे कुल पैरामीटर छ हो जायेंगे। यदि कोई व्यक्ति इन छ मानदण्डों में से एक को पूर्ति करता है तो उसे आयकर विवरणी में दाखिल किया जायेगा। यह संशोधित योजना छ में से एक नाम से ज्ञात होगी।

वित्तमंत्री ने कर अपव्ययन को एक गंभीर बाधा माना है। उन्होंने उच्च मूल्य के लेन देनो के सबंध में निर्धारितियों के लिए अपनी 'पैन' अथवा 'GIR' संख्या बताना अनिवार्य करना प्रस्तावित किया है। ये लेन-देन निम्न हैं—

- अवल सम्पत्ति की खरीद व बिक्री
- मोटर वाहनों की खरीद व बिक्री
- 50,000 रुपये से अधिक खेपों का लेनदेन
- बैंक का नया खाता खोलना
- 50,000 रुपये से अधिक की राशिधि जमा राशियाँ
- टेलीफोन कनेक्शन आपटन के लिए आवेदन
- होटलों को 25,000 रुपये से अधिक का भुगतान

आयकर सखी प्रपत्रों की जटिलता को समाप्त करने के लिए वर्ष 1998-99 के बजट में वित्तमंत्री ने साधारण एक पत्र वाला विवरणी-पत्र जारी किया है जिसे 'सरख' के नाम से जाना जायेगा।

मुद्रदमेबाजी प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों दोनों के लिए अनिश्चित रहा है। इसको समाप्त करने के लिए वित्तमंत्री ने 'समाधान' नामक योजना शुरू करने का प्रस्ताव रखा है। यह योजना प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष कर दोनों पर लागू होगी और वर्तमान दरों पर प्रत्यक्ष कर के बकाया भुगतान पर व्याज तथा जुर्माने की माफी तथा मुकदमा चलाने से मुक्ति प्रदान करेगी। अप्रत्यक्ष करों के मापदंडों में जहाँ पिछले वर्षों में दरों का समायोजन अधिक रहा है, व्याज और जुर्माने की माफी और मुकदमा चलाने की मुक्ति सहित शुल्क की 50% छूट उपलब्ध होगी।

वित्तमंत्री ने 30 सितम्बर, 1998 के बाद दिये गये उपहारों पर कर लगान समाप्त करने का प्रस्ताव रखा तथापि बैंकिंग माध्यमों से प्राप्त होने वाले अनियोजी भारतीयों सहित अनियोजियों से उपहारों पर मौजूदा छूट जारी रहेगी।

आवास निर्माण सम्बन्धी कार्यकलापों को बढ़ावा देने के लिए निम्न प्रस्ताव रखे गये हैं—

- अनुमोदित आवास परियोजनाओं के लिए कर अवकाश प्रथम पाँच वर्षों के लिए लाने में 100% कटौती और परवर्ती पाँच वर्षों के लिए 30% कटौती।
- आवास संपत्ति से आय की एक्ज में वर्धित कटौतियाँ-धरमार्तों तथा समग्रण प्रमारों के लिए कटौती 1/5वें हिस्से से बढ़ाकर एक चौथाई करना और स्वयं कच्चा की गदी संपत्ति के

मामले में उधार ली गयी पूंजी पर ब्याज के लिए कटौती को 15 000 रुपये से बढ़ाकर 30 000 रुपये करता।

- आवारतीय सम्पत्ति से हुई हानियों को भावी आय में इसी शीर्ष के अधीन 8 वर्ष तक आगे लाने की अनुमति दी जायेगी।
- विश्व बैंक से सहायता प्राप्त आवास परियोजना में सलमन सम्पत्तियों के लिए होने वाले लाभों में 50% के बराबर कटौती।
- अदा किये जा रहे किराये के लिये बटौती के सम्बन्ध में धारा 80 को पुन लागू किया जा रहा है।

— धन कर अधिनियम के अधीन वाणिज्यिक परिसरों जैसी कतिपय निर्दिष्ट सम्पत्तियों को छूट। पर्यावरण के सुधार के लिए जैव अपशिष्ट उत्पाद सग्रहण और प्रसंस्करण में लगे उपग्रमों को 100 प्रतिशत कटौती जिसकी अधिकतम सीमा 5 लाख रुपये होगी की अनुमति का प्रस्ताव रखा है।

देश में खेलकूद को बढ़ावा देने के लिए राष्ट्रीय क्रीडा निधि की स्थापना की योजना है जिसमें दिये गये दानों पर 100% कटौती की सुविधा प्रदान की जायेगी।

औद्योगिक रूप से पिछड़े राज्य या जिले में स्थित औद्योगिक उपग्रमों को प्रदत्त करावकाश को वर्ष 2000 तक बढ़ाने का प्रस्ताव रखा है तथा इसी प्रकार विद्युत क्षेत्र के लिए वर्ष 2003 तक और 1 अक्टूबर 1998 के बाद स्थापित नई शोध शालाओं को कर मुक्त करने का प्रस्ताव रखा गया है।

वित्त मन्त्री ने इससे अतिरिक्त रेडियो पेजिंग सेवाओं और दूरसंचार के लिए उपग्रह स्वामियों द्वारा प्रदत्त सेवाओं के लिये करावकाश लाभों का प्रस्ताव रखा है।

यदि कोई फिल्म वाणिज्यिक आधार पर पूर्व वर्ष की समाप्ति से कम से कम 180 दिन पूर्व रिलीज की जाती है तो फिल्म निर्माण या फिल्म के वितरण अधिकारी के अधिग्रहण और लागत पर रिलीज किए जाने वाले वर्ष में ही पूर्ण परिशोधन की अनुमति दी जाती है जबकि फिल्म बाद में रिलीज होती है तो पूर्ण परिशोधन की अनुमति नहीं दी जाती है। वित्त मन्त्री ने 180 दिनों की अवधि को घटाकर 90 दिन करने का प्रस्ताव रखा है। फिल्म निर्माताओं जिन्हें किसी वित्तीय वर्ष में 5 000 रुपये से अधिक की सभी अदायगियों के सम्बन्ध में जानकारी देनी होती थी अब केवल 2 500 रुपये से अधिक की अदायगियों में ऐसा करना होगा।

व्यय कर लगाने के प्रयोजनार्थ होटलों में कमरे के किराए की सीमा 1 200 रुपये से बढ़ाकर 2 000 रुपये करने का प्रस्ताव है।

भारत में ईमानदार करदाताओं द्वारा गर्व की अनुभूति और उसकी महत्वपूर्ण भूमिका की सामाजिक मान्यता की संस्कृति अभी विकसित नहीं हुई है। इस मनोवृत्ति में परिवर्तन लाने के लिए वित्त मन्त्री ने सम्मान नामक योजना प्रारम्भ करने का प्रस्ताव रखा है। करदाताओं और स्थायी खाता सख्या धारकों को प्रदत्त सुविधाओं और मान्यताओं के ब्योरे अलग से घोषित किये जायेंगे।

(ii) अप्रत्यक्ष कर (Indirect Tax)

सभी उत्पादों को बढ़ावा देने के लिए सभी आयातों पर 8% कर गैर आशोधित मूल्य योजित कर आरोपित किया गया है। एक विशेष टैरिफ सरचना के तहत कच्चे तेल अखबारी कागज पूंजीगत माल यात्रियों व नामित एजेंसियों द्वारा आयातित सोना चाँदी तथा सीमा शुल्क से मुक्त जीवन रक्षक औषधियों पर यह विशेष शुल्क लागू नहीं होगा।

स्दर्ग के आयात पर आयात शुल्क को मौजूदा 220 रुपये प्रति 10 ग्राम के स्थान पर 250 रुपये प्रति 10 ग्राम किया जा रहा है। तीन दिन से अधिक समय तक विदेश में रहने के बाद यात्रियों द्वारा अपने साथ लाए सामान पर शुल्क मुक्ति की सीमा को 6 हजार रुपये से बढ़ाकर 12 हजार रुपये (नेपाल भूटान म्यांमार या चीन से 3 दिन के प्रवास के बाद विमान द्वारा लौट रहे यात्रियों के लिए 3 000 रुपये) करने का प्रस्ताव बजट में किया गया है।

नये बजट में कच्चे तेल के आयात पर आयात शुल्क 27% से घटाकर 22% किया गया है। इसे सन् 2001 तक 5% तक लाने का लक्ष्य है। इसके विपरीत मोटर स्थिरीत के आयात पर आयात शुल्क 20% से बढ़ाकर 35% तथा समानांतर विपणन के लिए आयातित केरोसिन पर 2% के विशेष शुल्क सहित 32% सीमा शुल्क का प्रस्ताव किया गया है।

लघु उद्योगों को राहत प्रदान करने के लिए इनके लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क से छूट की सीमा को पूर्व के 30 लाख रुपये से बढ़ाकर 50 लाख रुपये करने का प्रस्ताव रखा गया है।

पैकेट बंद घाय ब्रांडेड मक्खन पनीर और घी ब्रांड युक्त मसालों मास और मछली 1800CC तक के ट्रेक्टर एवं घश्मो के शीशो एवं ग्रेम सहित कुपेक वस्तुओं पर 8% उत्पाद शुल्क आरोपित किया गया है।

चिकित्सा यन्त्रो एवं प्रदूषण निषेधक उपकरणों पर उत्पाद शुल्क 5% से बढ़ाकर 8% व माल्ट कुछ प्रकार के डिब्बों धूप के घश्मो तथा गैर रिकार्डेड आडियो कैसिटो आदि पर यह 8% से बढ़ाकर 13% किया गया था।

हथियारो एवं गोला बारूद पर यह 18% से बढ़ाकर 25% किया गया है। बहुप्रयोजनीय वाहनो पर उत्पाद शुल्क को 25% से बढ़ाकर 30% सगमरमर की टाइल्स पर 35 रुपये प्रति वर्गमीटर से बढ़ाकर 40 रुपये प्रति वर्ग मीटर किया गया है। सिगरेटो पर भी उत्पाद शुल्क में वृद्धि की गई है।

10 अश्वशक्ति तक के गैजल इजनों पर उत्पाद शुल्क 13% से घटाकर 8% चिकित्सा दस्तानो पर 18% से घटाकर 8% इलेक्ट्रानिक कैलकुलेटरो पर 18% पेजर पर 18% से घटाकर 13% सेल्युलर फोन पर 25% से घटाकर 18% PVC योगिक पर 25% से घटाकर 18% करने के प्रस्ताव बजट में किये गये हैं।

प्लास्ती डिस्क ड्राइव्स हार्डडिस्क ड्राइव्स और सीडीटोम ड्राइव्स पर शुल्क 12% से घटाकर 5% एक हजार रुपये से अधिक आई सी पर शुल्क कम करके 5% कम्प्यूटर पुर्जों पर PPCB को छोड़कर शुल्क 15% से घटाकर 12% PPCB पर शुल्क 25% से घटाकर 22% कम्प्यूटर के रगीन भागिटरो के लिए कैथोड किरण ट्यूबो पर शुल्क 15% से घटाकर 5% और दूरसंचार सायटवेयर पर शुल्क 40% से घटाकर 30% करने के प्रस्ताव बजट में किये गये हैं।

माथिस नाइलॉन फिलामेंट व एल्कोहल आधारित प्रसाधन निर्मितियों आदि पर भी उत्पाद शुल्क में कमी की गई है। रिकार्डेड आडियो कैसिटों को उत्पाद शुल्क से छूट दी गई है। भारतीय राष्ट्रीय हाइवे प्राधिकरण के सप्ताधनो में वृद्धि करके सडको के विकास के लिए राशि जुटाने को पेट्रोल पर 1 रुपये प्रति लीटर का अतिरिक्त कर लगाया गया है। इससे 790 करोड रुपये प्राप्त हो सकेगे।

1998-99 के बजट में चाकलेट माल्टयुक्त खाद्य निर्मितियों काथित टाइल्स ऐजर ब्लेड रेडियो सेट घरेलू विद्युत् उपकरणों और पान मसालो जैसी कुछ और वस्तुओं का भी अधिकतम खुदरा मूल्य (MRP) आधारित शुल्क प्रणाली के दायरे में लाया गया है तथा वास्तुकार आन्तरिक सज्जाकार प्रबन्ध परामर्शदाता घाटेंड लेखाकार लागत लेखाकार कम्पनी सचिव निजी सुरक्षा सेवाएं स्थावर सम्पदा ऐजेंट बाजार अनुसंधान ऐजेंसियों व बडे पशुओं के लिए यंत्रिकृत साधनो का प्रयोग कर रहे बुधइराने की सेवाओं पर 5% सेवा कर के दायरे में लाया गया है जबकि अन्य 3 सेवाओं माल दुलाई आउटडोर कैटरिंग व पडाल निर्माण को इस कर के दायरे से बाहर रखा गया है।

डाक दरों में भी वृद्धियों की गयी हैं। इनमें प्रतियोगिता पोस्ट कार्डों का मूल्य 2 रुपये से बढ़ाकर 3 रुपये अन्तर्देशीय पत्र का 1 रुपये से बढ़ाकर 1.50 रुपये लिफाफे का 2 रुपये से बढ़ाकर 3 रुपये करना शामिल है।

बजट में प्रस्तावित सीमा शुल्क सम्बन्धित प्रावधानो से 3304 करोड रुपये उत्पाद शुल्क सम्बन्धी प्रस्तावों से 5009 करोड रुपये सेवा कर सम्बन्धित प्रस्तावों से 220 करोड रुपये तथा डाक दरों की पुनर्संरचना से 270 करोड रुपये की अतिरिक्त प्राप्तिया अनुमानित की गयी है।

सीमा शुल्क व उत्पाद शुल्क से सम्बन्धित कतिपय श्रेणियों के विवादों को निपटाने के लिए एक समझौता (शांतिपूर्ण) गठित करने का प्रस्ताव भी बजट में दिया गया है।

बजट के महत्वपूर्ण बिन्दु

(Main Points of Budget)

बजट के निम्न प्रमुख उद्देश्य निश्चित किए गये हैं—

1 ग्रामीण आर्थिक संरचना विकास निधि (RIDF) के लिए 3 000 करोड़ रुपये आवंटित किये जायेंगे। 1997-98 वर्ष से नाबार्ड की शेयर पूंजी में 500 करोड़ रुपये की वृद्धि का प्रस्ताव जिसमें 100 करोड़ रुपये केन्द्र सरकार द्वारा एच शेयर 400 करोड़ रुपये रिजर्व बैंक द्वारा उपलब्ध कराए जायेंगे।

3 स्वर्ण जयन्ती ग्रामीण आवास योजना के तहत राष्ट्रीय आवास बैंक द्वारा गत वर्ष की 50 हजार इकाइयों की तुलना में चालू वित्त वर्ष में 1 लाख आवासीय इकाइयों को वित्त पोषित करने का लक्ष्य है।

4 क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक के पुनर्गठन और पुनर्निर्माण के लिए 265 करोड़ रुपये का आवंटन प्रस्तावित है।

5 यूरिया का विक्री मूल्य 1 रुपये प्रति कि ग्रा बढ़ाने का प्रस्ताव जिसे घटाकर 50 पैसे प्रति किग्रा कर दिया गया। विपक्ष के बढ़ते दबाव के कारण वित्तमन्त्री ने यूरिया पर बढ़े हुये विक्री मूल्य को पूर्णतः समाप्त कर दिया।

6 ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम के लिए आवंटन 1997-98 के 1,302 करोड़ रुपए (संशोधित अनुमान) से बढ़ाकर 1998-99 में 1,627 करोड़ रुपये प्रस्तावित हैं।

7 भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (SIDBI) को भारतीय औद्योगिक विकास बैंक (IDBI) की सहायक इकाई के स्थान पर स्वतंत्र भूमिका राज्य वित्त निगमों (SFCS) में आई डी बी आई की शेयर धारिता SIDBI को हस्तान्तरित करने का प्रस्ताव रखा गया है।

8 1997-98 वर्ष में विदेशी प्रत्यक्ष निवेश 31 अरब डालर रहने का अनुमान है।

9 हुडको के पूंजी आधार समर्पण हेतु बजट में 110 करोड़ रुपये का प्रावधान है।

10 चालू वित्त वर्ष में 20 लाख आवासीय इकाइयों के निर्माण के लक्ष्य जिसमें 13 लाख ग्रामीण क्षेत्रों एवं शेष 7 लाख इकाइयों शहरी क्षेत्रों में होंगी। इन्दिरा आवासन योजना के लिए 1998-99 में 1,600 करोड़ रुपये का आवंटन है।

11 1998-99 की केन्द्रीय योजना का परिचय 1 05 187 करोड़ रुपये है।

12 अनिवासी भारतीयों (NRIs) के लिए कम्पनियों में निवेश की व्यक्तिगत सीमा कम्पनी की इक्विटी के 1% से बढ़ाकर 5% तथा कम्पनी में सभी NRI निवेशों के लिए यह 5% से बढ़ाकर 10% का प्रस्ताव है।

13 भारतीय यूनिट ट्रस्ट द्वारा न्यू इंडिया मिलेनियम स्कीम प्रारम्भ करने की घोषणा जो NRIs द्वारा खाली में खुली रहेगी।

14 भारतीय स्टेट बैंक द्वारा NRIs के लिए विदेशी मुद्राओं के भूखण्ड में एक 'द सर्जेंट इंडिया बाण्ड' शुरू करने की योजना है।

15 विदेशों में रहने वाले तथा विदेशी पासपोर्ट रखने वाले भारतीय मूल के लोगों के लिए भारतीय मूल का व्यक्ति (PIO) कार्ड जारी करने की योजना है।

16 पूर्वोत्तर क्षेत्र के राज्य वित्त निगमों/औद्योगिक विकास निगमों के औद्योगिक ऋणों के लिए पुनर्वित्त कार्य IDBI/SIDBI के स्थान पर 1995 में गठित पूर्वोत्तर विकास निगम (NEDFC) को सौंपने का निर्णय लिया गया है।

17 शिक्षा के लिए बजटीय आवंटन 1997-98 के 4716 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 1998-99 में 7,047 करोड़ रुपये करने का प्रस्ताव है।

18 VDIS से वार्षिक प्राप्ति पूर्व अनुमानित 10 050 करोड़ रुपये से 100 करोड़ रुपये कम है।

19 बीमा क्षेत्र में घरेलू निजी कम्पनियों के प्रवेश की अनुमति प्रदान की गयी है।

20 बैंकों के लिए पूंजी पर्याप्तता अनुपात को वर्तमान के 85% से बढ़ाकर 31 मार्च, 2000 तक 9 प्रतिशत व इसके बाद पथाशील 10% करने का लक्ष्य है।

21 बैंकों की गैर-निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों को 1996-97 में औसतन 9% से वर्ष 2000-2001 तक 5% से नीचे लाने का लक्ष्य रखा गया है।

बजट का आलोचनात्मक मूल्यांकन

(Critical Evaluation of Budget)

वर्ष 1998-99 का बजट विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रस्तावों में समन्वय स्थापित करके बनाया गया है। इस बजट में भाजपा की 'स्वदेशी' की नीति की स्पष्ट छाप दिखाई देती है। वित्त मंत्री ने इस बजट में कृषि-क्षेत्र एवं लघु-उद्योगों को बढ़ावा दिया है जिससे देश को मजबूत व आत्मनिर्भर बनाया जा सके। लघु-उद्योगों को प्रोत्साहित करने के लिए बजट में कई महत्वपूर्ण घोषणाएँ की गयी हैं तथा बीमा क्षेत्र को निजी कम्पनियों के लिए खोलना भी उदारीकरण की दिशा में महत्वपूर्ण कदम है। फिर भी हम बजट में मदी और महँगाई तथा ऋणप्रस्तुता जैसी जटिल समस्याओं को नजरान्दाज किया गया है। इसलिए आगामी वर्ष भी पिकास की दृष्टि से बुनोती पूर्ण होगे और सरकार को प्रस्तावित कार्यक्रमों को पथासम्पन्न शीघ्रता से एवं सर्वाधिक कार्यकुशलता से लागू करना होगा तभी अर्थव्यवस्था पर गहरा व सकारात्मक प्रभाव पड़ सकेगा। वर्ष 1998-99 के बजट की विभिन्न क्षेत्रों में की गयी आलोचनाये निम्न प्रकार हैं—

(1) बजट में निर्यातों को बढ़ावा देने के लिए ठोस कदम नहीं उठाये गये हैं। वर्ष 1991 से 1995 तक रुपये की विनिमय दर घटती रही है और हमारे निर्यात बढे हैं, लेकिन 1996 के बाद रुपये के वास्तविक मूल्य में वृद्धि हुई है और हमारे निर्यात की वृद्धि दर में गिरावट आ गई है। वित्तमन्त्री ने बजट में इसके लिए महत्वपूर्ण प्रावधान नहीं किये हैं।

(2) औद्योगिक उत्पादन बढ़ाने के लिए कोई महत्वपूर्ण कदम नहीं उठाये गये। यह भी सही नहीं है कि सन्नी आयातों पर 8% आयात कर आरोपित करने से घरेलू उद्योगों की परेशानियाँ दूर होंगी। जैसे विदेशी टेलिविजन कम्पनियों के उत्पाद देश के उत्पादों से महंगे होंगे जिससे घरेलू औद्योगिक उत्पादन तो बढेगा परन्तु विदेशी कम्पनियों के उत्पाद को काफी धक्का लगेगा। साथ ही वितीय दबावों के बावजूद सरकारी खर्च में कटौती नहीं की गयी है और अर्थतन्त्र के आधारभूत क्षेत्रों में खर्च बढ़ाया गया है। इससे भी मौद्रिक वृद्धि होगी।

(3) आर्थिक प्रतिबन्धों के प्रभाव का सही ऑकलन नहीं किया गया है। ये आर्थिक प्रतिबन्ध मूल रूप से ऋण तथा निवेश पर लगेंगे। बजट में आशा व्यक्त की गई है कि अगले दो वर्षों में विदेशी निवेश दुगुना हो जायेगा। वित्तमन्त्री का मानना है कि जो निवेश अनुवन्धित हो चुका है वह तो आना ही चाहिये। सम्भव है ऐसा हो लेकिन यह भी संभव है विदेशी निवेश क्षीण हो जाये। अतः वित्त मन्त्री ने इन आर्थिक प्रतिबन्धों से सामना करने के लिए कोई नीति नहीं बनायी है।

(4) वर्ष 1998-99 के बजट में महँगाई बढेगी। अनेक वस्तुओं पर टैक्स लगाये गये हैं जैसे - पेट्रोल, सिगरेट, अन्तर्देशीय-पत्र, लिफाफे व चूरिया तथा रेल किराया भी बढ़ा है। इससे मुद्रा-स्फीति को बढ़ावा मिलेगा और महँगाई बढेगी।

(5) वित्त-मन्त्री ने बजट में सरकारी खर्च के रिसाव को रोकने के लिए कोई प्रावधान नहीं रखा और इसे नहीं रोका गया तो मदी और महँगाई की समस्या बने रहने की पूरी आशाका है। सरकार को चाहिये कि इसके लिए महत्वपूर्ण कदम उठाये।

(6) बजट में देश पर लदे हुये विकसाल ऋण की अदायगी के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट सोच नहीं दिखाई देती है। आज परिस्थिति यह है कि टैक्स द्वारा वसूल किये गये प्रत्येक रुपये में 40 पैसा इस ऋण पर ब्याज की अदायगी में ही लग जाता है। देश की ताकतें पुराने ऋणों की अदायगी के भार से कमजोर हो रही हैं। रिजर्व बैंक की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार 1997-98 में सरकार का कुल ऋण 734,000 करोड़ रुपये था, जिसमें 56,000 करोड़ रुपये विदेशी ऋण था। यदि सरकार इस ऋण को अदा करदे तो प्रति वर्ष 68,000 करोड़ रुपये की ब्याज की बचत हो जायेगी।

(7) वित्त-मन्त्री का मानना है कि घाटा कम हो जायेगा और 56% तक आ जायेगा। यह सम्भव ही नहीं है क्योंकि रक्षा पर व्यय बढ़ाया गया है। हो सकता है कि उसे और भी बढ़ाना पड़े। सार्वजनिक वितरण प्रणाली से वितरित किये जाने वाले प्रावधान और किसानों को राज-सहायता बढ़ाने के दबाव तथा सार्वजनिक निजी दोनों क्षेत्रों में संगठित कर्मचारियों की वेतन वृद्धि की मांगों से जितना व्यय बढ़ेगा तो कम होने का ज्वाल ही पैदा नहीं होता है।

(8) उ

समाज के त

पेयुक्त सम्पत्ति

योजनाएँ करो

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY
KOTA (Raj.)**

गया जबकि

आय तथा

ने आकर्षक

(9) वर्तमान में 1998-99 का बजट 40 हजार से बढ़ाकर 50 हजार करना तथा मानक कटौती को 20 हजार से बढ़ाकर 25 हजार करने से मध्यम वर्ग की समस्याओं का समाधान नहीं होगा। मुद्रा-स्फीति के बढ़ने से यह एक फागजी प्रावधान रह जायेगा क्योंकि शिक्षा स्वास्थ्य ग्रामीण सरचना आदि पर थप्य अधिक दर्शाया गया है जिससे मुद्रा स्फीति में वृद्धि होगी और महंगाई बढ़ेगी।

(10) आयकर में दी गयी छूट विशेष महत्व नहीं रखती है क्योंकि इससे मध्यम वर्ग को कोई लाभ नहीं होगा। एक तरफ वेतनमानों में भारी वृद्धि हुई है तथा सामान्य व्यक्ति भी आयकर की गिरफ्त में आ गया है। इस पर आयकर की छूट सीमा 40 हजार से बढ़ाकर 50 हजार करना तथा मानक कटौती को 20 हजार से बढ़ाकर 25 हजार करने से मध्यम वर्ग की समस्याओं का समाधान नहीं होगा। मुद्रा-स्फीति के बढ़ने से यह एक फागजी प्रावधान रह जायेगा क्योंकि शिक्षा स्वास्थ्य ग्रामीण सरचना आदि पर थप्य अधिक दर्शाया गया है जिससे मुद्रा स्फीति में वृद्धि होगी और महंगाई बढ़ेगी।

(11) कर सुधार प्रक्रिया के जगजग में राजा ती चलेया के अनुसार वर्ष 1998-99 के बजट में 40 से भी अधिक कर दरे लगाई गयी है जिससे पूरा कर ढोंघा जटिल हो गया है तथा नये नये विवादों को जन्म मिलेगा।

(12) उन्होंने कहा कि बजट राजस्व जुटाने वाले विभिन्न प्रावधानों को वापस लिये जाने से वित्तीय घाटा नौ खरब दस अरब से बढ़कर 10 खरब तक पहुचने को आ गया है जिससे मुद्रा-स्फीति 10 प्रतिशत से भी अधिक होगी।

बजट-निष्कर्ष

वर्ष 1998-99 का बजट स्वदेशी की नीति पर आधारित है जिसके अन्तर्गत ग्रामीण पिचास की ओर ध्यान देने से ग्रामीण क्षेत्रों में रोजगार के अवसर उपलब्ध होंगे। लघु-उद्योगों को प्रोत्साहित करने की घोषणा व्यक्तियों को स्वरोजगार की ओर प्रेरित कर पूर्ण स्वदेशी की परिकल्पना को साकार करने में कारगर सिद्ध होगी। आयकर की सीमा में छूट कम होते हुए भी विशेष रूप से मध्यम वर्ग के नोकरीपेशा व्यक्तियों के लिए राहत कार्य आर्थिक प्रतिबन्धों के बावजूद सरकार द्वारा सन्तुलित बजट की घोषणा करना इसका साहसिक एवं सराहनीय कदम देश के विकास के लिए निर्णायक साबित होगा।